

Le Problème

de la

Sécurité internationale

THESE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le jeudi 12 juin 1930, à 2 heures.

PAR

Waheed RAAFAT

DIPLOMÉ DE L'INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES

Président : M. G. DE LAPRADELLE, Professeur
Suffragants .. { MM. BASDEVANT { *Professeurs*
 { LE FUR {

PARIS

A. PEDONE, Editeur

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, Rue Soufflot

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Le Problème

de la

Sécurité internationale

La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions émises dans les thèses, ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Wahneema Lubiano

THÈSE DE DROIT INTERNATIONAL DE LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Présentée par M. G. O. LUBIANO

Le 15 Mars 1918

PARIS

A. PEDONE PALLERI

Imprimerie de la Cour d'Appel de Paris, 12, rue de la Harpe

12, rue de la Harpe

1918

Le Problème

de la

Sécurité internationale

THESE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le jeudi 12 juin 1930, à 2 heures.

PAR

Waheed RAAFAT

DIPLÔMÉ DE L'INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES

Président : M. G. DE LAPRADELLE, Professeur
Suffragants .. { MM. BASDEVANT } *Professeurs*
 { LE FUR }

PARIS

A. PEDONE, Editeur

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, Rue Soufflot

1930



AVANT-PROPOS

La Grande Guerre a mis au premier plan des préoccupations des peuples et des gouvernements, la question de l'organisation de la paix, en vue de donner aux Etats le repos et la tranquillité, ou, comme on dit plus couramment aujourd'hui, « le problème de la sécurité internationale ». Ce problème n'est pas récent, mais la direction dans laquelle ce problème cherche actuellement sa solution lui donne un aspect tout nouveau. Pour la première fois, au cours de l'histoire déjà très longue de l'humanité, le plus grand nombre des Etats de tous les continents s'unissent pour chercher ensemble la solution de ce problème et fondent pour cela « la Société des Nations », qui a précisément pour objet de garantir aux Nations « la paix et la sûreté ».

Mais au lendemain de sa fondation, la Société des Nations, comme toute créature nouvelle, était encore trop faible. Il était donc naturel que les Etats cherchassent ailleurs la solution de ce problème. Ils la trouvèrent tout d'abord dans des accords politiques renouvelés des traités d'alliance d'avant-guerre.

Entre temps, la Société des Nations faisait timidement ses premiers pas. En 1922, elle se sentait plus forte. Elle avait déjà trois ans d'existence. Les premiers jours, qui sont toujours les plus dangereux pour un être nouveau-né, étaient déjà passés. L'étude des dispositions du Pacte relatives au désarmement l'avait conduite à l'examen du problème de la sécurité. En 1923, dans un projet de traité dit « d'assistance mutuelle », élaboré par la IV^e Assemblée, ces deux questions de sécurité et de désarmement furent intimement liées. En 1924, la V^e Assemblée leur ajouta « l'arbitrage » comme moyen de solution pacifique des litiges. C'est dans cette voie : « arbitrage, sécurité et désarmement »

que la Société des Nations travaillait, et travaille encore aujourd'hui, à consolider la sécurité des « Etats ».

Le Protocole de 1924, ainsi que le traité d'assistance mutuelle de 1923, ont échoué, mais, sans le Protocole, il n'y aurait pas eu le « Pacte Rhénan » et les autres « Accords de Locarno » qui furent conclus en octobre 1925.

Ces accords, en inaugurant un esprit d'entente entre les ennemis de la Grande Guerre, notamment entre l'Allemagne et la France, ont facilité grandement les travaux de la Société des Nations pour l'organisation et la consolidation de la paix. Le Pacte Briand-Kellogg, signé en août 1928, a contribué, lui aussi, mais dans une mesure beaucoup moindre, il est vrai, à cette fin.

L'atmosphère générale de détente et d'apaisement qui résulte d'une part de l'œuvre de la liquidation de la guerre qui occupa tout le courant de l'année 1929 (et les premières semaines de cette année 1930) a permis à M. Briand, ministre des Affaires étrangères de la République française, d'envisager à la X^e Assemblée de la Société des Nations, la création des Etats-Unis d'Europe qui sera, peut-être, la réalisation de l'avenir.

Ce simple récit des faits montre que les dix années qui ont suivi les traités de paix n'étaient pas perdues au point de vue de l'organisation de la sécurité du monde. Jamais des efforts si grands et si importants ne furent accomplis en si peu de temps. Cela ne veut pas dire que le travail de ces dix années se soit accompli sans obstacles et sans échecs. Bien au contraire : les obstacles ont été, sont encore nombreux, et les échecs, fréquents.

Le but de notre travail est d'étudier les efforts poursuivis dès la fin de la guerre, en vue de rendre la paix durable et la sécurité réelle.

Mais pour bien comprendre les efforts présents, il faut savoir tout d'abord comment le problème de la sécurité internationale s'était posé dans le passé et quelles solutions il avait alors trouvées. Ce sera là l'objet de notre introduction.

INTRODUCTION

Historique du Problème de la Sécurité.

Qu'est-ce que la sécurité

La sécurité est la tranquillité d'esprit résultant de la pensée qu'il n'y a pas de péril à craindre. Dans les rapports entre les Etats, le péril le plus redoutable c'est l'action brutale de la force, notamment dans sa forme la plus désastreuse : la guerre. Les causes des guerres sont multiples, mais la principale cause, c'est la passion de s'agrandir. Contre cette passion de s'agrandir se sont dressés, avec plus ou moins de succès et un peu dans tous les temps, le besoin de paix et le besoin de sécurité. Ces deux besoins sont intimement liés, la sécurité ne pouvant se réaliser que dans une atmosphère de paix, et, dès que celle-ci est troublée par la guerre ou la menace de guerre, la sécurité elle-même se trouve atteinte.

Des tendances divergentes, passion de s'agrandir d'un côté, besoin de paix et de sécurité de l'autre, est résultée la recherche des systèmes ou des moyens destinés à assurer la sécurité des peuples contre les abus de la force.

Section I. — Position du problème.

Tout d'abord la recherche des moyens de sécurité fut pratiquée d'instinct et non pas seulement par les Etats, mais, antérieurement à l'« Etat », par les individus et les groupes d'individus. Le souci de la sécurité pour les Etats correspond exactement au sentiment de conservation naturel chez tout être humain.

L'instinct de conservation chez l'homme le poussa à chercher la société de ses semblables pour mieux assurer sa sécurité¹. Cet acte d'association crée un corps moral et collectif, qui, en s'installant sur un territoire déterminé et en adoptant certaines règles de conduite dans les rapports mutuels des membres qui le composent, devient une personne politique; cette personne politique prenait autre fois le nom de cité ou de république et prend maintenant celui d'« Etat ». Cet organisme politique ne se trouva pas seul dans l'univers. Loin de lui et autour de lui d'autres corps politiques formés par le même procédé existaient. Ces corps politiques se trouvèrent dès le début en butte aux convoitises les uns des autres et dès lors le problème de la sécurité se trouva posé; il suffit en effet, pour que le problème se pose, que deux corps politiques (appelons-les comme on veut, cités, républiques ou Etats) existent au monde et qu'ils n'ignorent pas cette existence concomitante.

Pour l'individu ce problème de la sécurité se trouve résolu par la création de l'Etat qui assure à chacun de ses ressortissants la sauvegarde de sa vie et de ses droits. Pour l'Etat, ce problème reste encore sans solution, car les Etats ne s'accordent pas sur l'idée d'un organisme central qui serait, dans le domaine international, ce qu'est le gouvernement de l'Etat dans le domaine national. Ils ne veulent pas être soumis à une contrainte extérieure et commune, à une souveraineté suprême les dominant tous. Ils vivent encore, pour employer le mot de Rousseau, dans l'état de nature. « La question des rapports entre les Etats », écrivait Kant, « leurs situations respectives, est la même que celle des individus entre eux, avant l'apparition de l'Etat. Ils sont soumis en conséquence à la même loi fondamentale, la loi de la force, l'état de nature entre Etats, c'est l'état de guerre.

« Les Etats considérés dans leurs rapports extérieurs réciproques sont naturellement dans un état non juridique

1. J.-J. Rousseau *Contrat Social*, chap. VI (Du pacte social). « Je suppose, écrit-il, les hommes parvenus à ce point où les obstacles qui nuisent à leur conservation dans l'état de nature l'emportent, par leur résistance, sur les forces que chaque individu peut employer pour se maintenir dans cet état. Alors cet état primitif ne peut plus subsister; et le genre humain périrait, s'il ne changeait de manière d'être. »

(comme, disait Kant, les sauvages sans loi). Cet état est un état de guerre (le droit du plus fort) disait-il, quoiqu'on ne fasse pas toujours nécessairement la guerre et qu'il ne soit pas nécessairement une hostilité ouverte et permanente¹». Contre les périls des guerres, conséquences de l'état d'anarchie dans lequel vivaient les Etats, ceux-ci cherchèrent les moyens propres à assurer leur sécurité. Dans l'histoire millénaire de ce problème, on peut distinguer plusieurs grandes phases qui s'accordent à peu près avec celles de l'histoire générale.

A. L'Antiquité

Dans une première phase qui comprend l'antiquité, la recherche des moyens de sécurité fut pratiquée, comme nous le disions, d'instinct, inconsciemment et d'une façon isolée et peu méthodique. Dans l'antiquité, la variété des races, la dureté des mœurs, les difficultés presque insurmontables des communications et surtout le manque total de l'esprit collectif et de la conception de la communauté ne permettaient pas aux peuples d'agir ensemble dans toutes les questions et d'avoir des idées communes. « La conception de la communauté des nations est moderne et chrétienne. Elle suppose une civilisation avancée et douée d'un caractère suffisamment universel, éloignée aussi de toutes idées théocratiques et imprégnée d'une large tolérance.² »

Le sentiment d'hostilité réciproque était le trait dominant de l'antiquité. Chaque peuple, comme le disait M. de Martens, « considérait les autres comme des ennemis naturels à vaincre, à asservir ou à anéantir ». La guerre fut presque le seul moyen de rapprochement forcé entre les peuples. Les Grecs connaissaient à peine l'existence des Perses avant leurs

1. Voyez M. Le Fur, conférence à l'Institut Supérieur de Philosophie, le 22 nov. 1921, et un article de M. Declareuil : « Kant « le droit public et la S. D. N. » dans la *Revue gén. de Droit international public*, t. XXV (1918), p. 113.

2. Alphonse Rivier, *Principes du Droit des gens*, t. I, p. 10. « Les Egyptiens, les Perses, tout magnanimes et réceptifs qu'ils étaient à l'égard des étrangers, disait encore cet auteur, se croyaient chacun pour soi, non moins que les Grecs le seul peuple civilisé, comme les Juifs se croyaient le peuple élu. »

guerres médiques. Ils n'entretint avec eux des relations commerciales qu'après les avoir vaincus¹.

Les guerres médiques avaient mis les cités grecques au premier plan; la communauté d'origine, de langage, de religion a conduit les Grecs à la formation de la fédération hellénique, d'amphyctyones, reposant sur des rapports de voisinage et sur des traditions religieuses communes². Les hellènes avaient une haute opinion de leur race, qui était, à leurs yeux, supérieure, appelée à exercer la suprématie sur les autres peuples; tous ceux qui n'étaient pas d'origine hellénique étaient considérés comme des barbares; telle était l'opinion de Platon et celle d'Aristote; les barbares étaient hors du droit, les vaincre faisait partie des devoirs politiques³. Aristote comptait parmi les moyens honorables et naturels pour acquérir des richesses, la guerre contre les barbares « que la nature a condamnés à la servitude⁴ ».

Mais la paix et la sécurité ne régnèrent pas à l'intérieur de ces fédérations helléniques. L'union de Sparte et d'Athènes avait assuré l'intégrité et l'indépendance de la Grèce; leurs prétentions rivales à l'hégémonie les plongea dans des abîmes de calamité.

Alexandre le Grand avait réussi à réaliser en partie son rêve d'une monarchie universelle, mais son empire ne lui survécut pas d'un jour. L'œuvre d'Alexandre, marqua pour le monde antique le commencement d'une évolution décisive. C'est lui qui a brisé pour toujours le monde devenu trop étroit de la cité grecque. C'est lui qui a ramené la partie de l'humanité qui se croyait supérieure au juste sentiment de son rôle et de sa force.

1. Henri Bonfils, *Manuel de Droit international public*, 4^e éd., p. 33.

2. La plus célèbre des « Amphyctionnies » était celle de Delphes qui groupait douze peuples dont les Doriens, les Ioniens, les Béotiens, les Phocéens, les Thessaliens. Chaque membre désignait annuellement deux délégués au conseil amphyctionique. L'Amphyctionie avait son conseil et son assemblée. L'assemblée générale, composée de tous les membres se réunissait seulement dans les cas graves. Les Amphyctionies réglaient habituellement les conflits entre les fédérés; et la guerre entre ceux-ci était considérée comme un mal dont on devait atténuer les effets. Voir Jacques Hodé, *L'idée de fédération internationale dans l'Histoire*.

3. Bonfils, *op. cit.*, p. 34.

4. Lawrence, *Principles of international law*.

« Il pensa, comme le disait Plutarque, qu'il était envoyé par la divinité pour être l'arbitre de tous et pour les unir, il voulut que tous regardassent le monde entier comme la patrie commune, les bons comme des citoyens et des frères, les méchants comme des étrangers, qu'on ne distinguât plus les grecs et les barbares par les armes et par le costume, mais qu'on regardât tout homme de bien comme un grec, tout méchant comme un barbare. »

Toute l'histoire de l'antiquité, comme nous le savons a été remplie de guerres jusqu'au jour où la domination de l'empire romain a établi ce qu'on a appelé la « *pax romana* ». Le désir et la volonté de la domination universelle ont régi la politique du sénat romain. Rome dans sa toute puissance est parvenue à imposer la paix par sa domination et, une fois ses conquêtes terminées, les portes du temple de Janus furent enfin fermées, ce qui signifiait la paix dans l'empire. L'ordre latin et la paix romaine apportèrent une grande sécurité, jusqu'alors inconnue. La paix romaine, en opposant les bienfaits de la sécurité aux souvenirs atroces de guerres abominables, a donné un grand prestige à l'idée d'empire universel. Cette idée fut longtemps considérée comme l'unique moyen d'assurer l'ordre et l'harmonie parmi les peuples¹. Les invasions barbares plongèrent de nouveau l'Europe dans l'anarchie dont Rome, dans sa toute puissance, l'avait fait sortir.

B. *Le moyen âge*

Le commencement du Moyen âge, comme l'antiquité avant l'établissement de la paix romaine avait été rempli de guerres et de ravages. Mais, lentement, du milieu de ce chaos général, sortit un nouvel et meilleur ordre de choses qui promettait d'assurer aux peuples un certain repos et une certaine tranquillité dont ils avaient perdu le goût après la chute de l'Empire d'Occident. Deux facteurs avaient collaboré à la création de ce nouvel ordre : d'une part, l'influence des institutions romaines qui captivèrent l'imagination des

1. Ch. Dupuis, *Le Droit des gens et les rapports des Grandes Puissances avec les petits Etats*, p. 21.

barbares, et, d'autre part, la diffusion de la religion chrétienne.

Voyons tout d'abord l'influence romaine. Rome ne fut plus le centre de l'Empire, mais l'Empire lui-même ne resta pas moins romain; les institutions romaines aux assises de granit, ont fini par imprégner grandement les esprits des barbares qui les adoptèrent dans une large mesure. Parmi ces institutions, il y en a une dont les malheurs qui désolèrent alors l'Europe ne faisaient qu'accroître le prestige : c'est l'idée d'un empire universel qui fut réalisée pour la première fois par les romains. Quand Charlemagne fut couronné empereur par le Pape Léon III en 800 dans la Basilique de St-Pierre à Rome, il prit le titre d'Empereur des Romains et d'Auguste et, pendant plusieurs siècles, cet empire romano-germanique fut considéré comme la continuation de l'Empire des Césars et en effet il lui succédait, du moins théoriquement, dans tous ses pouvoirs.

Cependant, entre l'ancien empire romain et l'empire romano-germanique il y a cette différence capitale : l'Empire romano-germanique, dit Lawrence, fut une église universelle (world church) ayant à sa tête un chef laïque exerçant les pouvoirs temporels, plutôt qu'un empire universel avec des prêtres pour l'exercice des fonctions spirituelles¹. L'empereur romain fut un dieu au sens exact du mot, adoré par les prêtres durant sa vie et allant après sa mort retrouver la place qui convenait à une divinité. L'empereur romano-germanique, au contraire, avait à côté de lui, plus exactement au-dessus de lui, le pape en matière spirituelle.

La diffusion de la chrétienté, d'autre part, créait entre les différents peuples d'Europe un lien de solidarité, un esprit politique et surtout elle faisait naître dans leurs esprits la conception de la communauté; tous sentiments qui faisaient défaut jusqu'alors. L'unité religieuse autour de l'église romaine provoquait les aspirations vers l'unité politique autour de l'empereur. Désormais il y eut aux deux puissances officielles : le pape et l'empereur, qui gouvernèrent en commun l'Empire et l'Eglise. On disait que Dieu

1. Lawrence, *Principles of international law*, p. 19.

avait donné deux glaives : le temporel à l'empereur, le spirituel au pape, pour régner ensemble sur le monde. L'Eglise avait trouvé dans l'empereur son protecteur attitré et l'empereur, en échange, devenait le chef temporel de l'Eglise, « l'évêque des évêques ». Le Moyen âge est caractérisé par la subordination plus ou moins réelle des peuples et des princes à cette double autorité du pape et de l'empereur. Cette soumission commune, théorique, sinon efficace, à ces deux moitiés de dieu, offrait aux états européens une certaine garantie contre l'arbitraire, une autorité à laquelle ils pouvaient recourir pour liquider leurs conflits autrement que par la force, bref, une certaine sécurité. Le système moyenâgeux aurait pu sans doute mieux assurer la paix et la sécurité en Occident si l'accord avait régné entre le pape et l'empereur, ce qui ne fut pas le cas. « Cet accord, écrit M. Charles Dupuis, supposait de façon à peu près constante la sainteté chez le pape, la force et la justice chez l'empereur. Le pape fut rarement saint, l'empereur fut rarement puissant et juste. Le pape et l'empereur luttèrent souvent sur les frontières du domaine spirituel et du domaine temporel en s'accusant d'empiètement réciproque¹ ». L'immoralité de la Curia Romana, les vices du clergé en général, les différents schismes qui se produisirent², l'affaiblissement de l'empire et la diminution de son prestige³ et surtout les sentiments particularistes toujours croissants chez les princes ont contribué à miner grandement le système du moyen âge basé sur l'universalité. Le mouvement vers la diversité s'accrut de plus en plus; le coup mortel fut produit par la réforme qui, en brisant l'unité religieuse, brisa du même coup l'aspiration à l'unité politique. La réforme se rattache étroitement à l'éveil du particularisme et elle joua un rôle très important dans l'organisation des Etats modernes. « Le protestantisme, disait M. Laurent, représente l'élément de nationalité, tandis que le catholicisme se confond avec

1. Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 21.

2. Déjà en 1054 se produisit le schisme grec. L'Eglise d'Orient refusa définitivement de se soumettre à l'autorité du pape.

3. Il n'avait d'autorité qu'en Allemagne et en Italie, encore ne pouvait-il se faire obéir ni des princes allemands ni des villes italiennes.

le principe de monarchie universelle. La révolution religieuse du seizième siècle fut une réaction de ce qu'il y a d'individuel dans la religion contre l'unité absorbante de Rome; elle réagit en même temps, au nom des nations, contre l'idée de monarchie incarnée dans la papauté¹.

C. *Le temps moderne*

Le système médiéval offrait au moins un recours théorique au pape et à l'empereur. Le seizième siècle, en brisant l'unité religieuse et politique n'offrait aucune garantie pour l'avenir. Les Etats protestants ignoraient le pape et les princes méprisaient l'empereur. Chaque souverain se considérait empereur dans son royaume qu'il ne tenait que de Dieu et de son épée. Ils réclamaient tous la souveraineté pleine et absolue à l'intérieur comme à l'extérieur, c'est-à-dire le droit de ne se déterminer jamais que par eux-mêmes, ce qui amena l'anarchie des souverainetés et la loi du plus fort.

Tout est changé dans l'Europe du seizième siècle, les royautes sont constituées, les rois cherchent constamment à agrandir leurs Etats aux dépens de leurs voisins ou à recueillir la succession de provinces et de royaumes. Les Etats sont en effet considérés comme le patrimoine des souverains. On les prend, on les achète, on en hérite, en vertu de contrats de mariage et de testaments on les démembre suivant l'intérêt des dynasties : les aspirations nationales comptent pour rien, les questions de famille règlent tout².

Ayant rejeté toute autorité supérieure commune, les Etats européens, en défiance les uns des autres ne trouvèrent comme garantie, contre le prince qui s'est trop agrandi et qui menace leur sécurité et leur indépendance, que des coalitions formées contre lui pour réduire sa puissance. A partir du seizième siècle, c'est une loi constante que toute monarchie qui aspire à la prépondérance est attaquée par une coalition. De là de grandes guerres européennes terminées par des traités qui brisent l'orgueil des superbes et rétablissent

1. Laurent, *Etudes sur l'histoire de l'humanité*, chap. VII, par. 9.

2. Henri Vast, *Histoire de l'Europe de 1270 à 1610*, p. 815 et 816.

l'équilibre européen¹. Cette idée d'équilibre, gagnant du prestige, fut élevée à la dignité de principe directeur de la politique internationale².

Le principe de l'équilibre constitue en réalité le premier des systèmes pratiqués « consciemment » en vue de maintenir la paix et d'assurer aux Etats la sécurité.

Section II

Système successif tendant à assurer la sécurité

A. Système de l'équilibre

Définition. — Le système de l'équilibre politique consiste dans un arrangement des puissances civilisées, tel qu'aucune d'entre elles ne puisse à elle seule, compromettre la situation politique des autres sans provoquer de leur part une coalition efficace qui risquerait de porter atteinte à la propre grandeur de l'Etat menaçant³. De Gentz le définissait à peu près de la même façon. « L'équilibre, disait-il, est l'organisation d'après laquelle, entre des Etats existant l'un à côté des autres ou plus ou moins réunis les uns aux autres, aucun ne peut menacer l'indépendance ou les droits essentiels d'un autre, sans rencontrer une résistance efficace et par conséquent sans danger pour lui-même ».

Le terme « d'équilibre » peut prêter à une certaine équivoque l'équilibre ne veut pas dire distribution rigoureuse du territoire et du nombre d'habitants, comme le pensait certains et notamment le Ministre d'Henry IV, Sully, au début du XVII^e siècle, c'est là une utopie irréalisable ; une telle conception de l'équilibre n'a pas fait fortune, elle est en effet contraire à la loi naturelle, qui veut que les nations développent et progressent. « Quand on parle d'équilibre politique, disait M. Piédelièvre dans son *Précis de droit international public*,

1. Henri Vast, *Histoire de l'Europe de 1270 à 1610*, p. 815 et 816.

2. Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 29.

3. C'est la définition de M. Léonce Donnadiou. Voyez son *Essai sur la théorie de l'Equilibre*, p. 1.

on ne songe pas à une répartition mathématique du sol ou des habitants en un certain nombre de gouvernements distincts; on entend un système qui maintienne les Etats dans un tel rapport de puissance que leurs forces se contre balancent, qu'ils ne puissent réciproquement s'opprimer, mais faire respecter les uns et les autres leur indépendance et sauvegarder leur individualité¹. C'est l'opinion du plus grand nombre des auteurs anciens et modernes.

Il s'agit donc, pour employer les mots de Talleyrand, du « rapport entre les forces de résistance et les forces d'agression réciproques des divers corps politiques² ».

Le but de l'équilibre, tel qu'il vient d'être défini, est de protéger la majorité des Etats en arrêtant l'accroissement excessif de la puissance de l'un d'eux, lorsque ces accroissements sont de nature à mettre en danger la sécurité des autres et à préparer une situation telle que, si on n'y met pas d'obstacles, ces derniers seront livrés à la merci de l'ambition conquérante ou de l'influence envahissante de celui qui aura démesurément grandi³.

Le fonctionnement du système de l'équilibre. — L'idée de l'équilibre politique est tellement naturelle qu'elle a dû se produire dès le début de la politique internationale. L'historien philosophe David Hume montra comment, si les Grecs n'avaient pas une conception exacte de la balance des puissances, ils en avaient cependant la pratique; aussi voyons-nous Sparte et Athènes s'unir pour résister aux ambitions de la Perse, et, lorsque Sparte et Thèbes se disputèrent la suprématie de l'Hellade, Athènes essaya de maintenir la balance égale entre ces deux cités en prenant toujours le parti de la plus faible. Mais c'est seulement dans l'histoire moderne que l'idée de l'équilibre fut appliquée d'une façon raisonnée et parfaitement méthodique. En effet, le système d'équilibre implique l'alliance des Etats menacés pour résister à l'Etat menaçant; cette alliance des Etats menacés, fût-elle

1. Piédelièvre, t. I, p. 110.

2. *Instructions pour le congrès de Vienne*, Angeberg, t. I, p. 227.

3. Frantz Despagne, *Cours de droit international public*, 3^e éd., p. 188.

éphémère, suppose un certain développement des relations extérieures et surtout une conscience nette de la communauté des intérêts chez les Etats qui cherchent à former les alliances. Conditions qui ne se trouvent pas pleinement réalisées ni dans l'antiquité, ni au Moyen-âge. Dans son application véritable, la théorie du juste équilibre des puissances apparaît au x^v^e siècle. C'est à la fin de ce siècle qu'elle commença à faire fortune en Italie pour s'étendre, au xvi^e siècle, à toute l'Europe.

L'Italie, on a pu le dire, était organisée dès lors en petit comme l'Europe le fut plus tard en grand. « Le voisinage d'un grand nombre d'Etats trop inégaux pour ne pas se craindre réciproquement, assez égaux pour résister l'un à l'autre, écrivait M. Ancillon, y avait fait saisir, suivre et appliquer de bonne heure ces maximes de prudence qui servent de sauvegarde au droit et qui allaient passer de ce petit théâtre sur un théâtre plus vaste. A l'exemple des puissances de l'ancienne Grèce, celles de l'Italie s'observaient d'un œil vigilant et jaloux et unissaient ou séparaient à propos leurs intérêts et leurs forces; elles tâchaient d'assurer leur indépendance¹ ».

Ainsi, du moment où les Etats du Midi se liguèrent contre lui, Ludovic le More pouvait espérer trouver des alliés dans le Nord. Venise, Ferrare, Bologne, Modène et Mantoue pouvaient former dans la balance un contre-poids suffisant au bassin qui portait Naples, Florence et l'Etat ecclésiastique. Et Guichardin nous apprend que Laurent de Médicis comprit avec les Florentins qu'il fallait s'opposer à l'agrandissement des principales puissances de l'Italie et conserver entre elles un juste équilibre².

A la fin du x^v^e siècle, lors de l'expédition de Charles VIII, en Italie, le Pape, l'Empereur d'Autriche, l'Angleterre, Venise et Milan s'associèrent devant l'imminence du danger commun. Ce premier essai fit comprendre aux pays européens que la Confédération des Etats-Unis était le meilleur moyen d'empêcher les conquêtes et les invasions, et, dès lors, le système d'équilibre ne cessa de se développer.

1. Ancillon, *Tableaux des révolutions du système politique de l'Europe*, t. I, p. 262.

2. Guichardin, *Histoire de l'Italie de 1492 à 1532*.

Au ^{xvi}^e siècle, le roi d'Angleterre Henri VIII a fait de la politique d'équilibre d'une façon raisonnée et systématique. Il surveillait de près les rivalités, sur le continent, de François I^{er} et de Charles-Quint, il a pris pour devise : Cui edharero Proe est ».

Le langage des auteurs anciens est typique et instructif à cet égard : l'annaliste anglais Guillaume Camden rappelle l'image dont on s'était servi ; la France et l'Espagne formant les deux bassins de la balance de l'Europe, dont l'Angleterre était la baguette ou l'arbre¹. L'historien anglais François Bacon disait que Henri VIII, François I^{er} et Charles Quint, formaient un triumvirat à ce point prévoyant que pas une palme de territoire ne pouvait être occupée par l'un sans que les deux autres travaillassent à remettre en place la balance de l'Europe².

La reine Elisabeth a suivi l'exemple d'Henri VIII. A la fin du ^{xvi}^e siècle, l'équilibre européen avait été menacé par le roi d'Espagne Philippe II ; il fut sauvé grâce à l'alliance d'Elisabeth d'Angleterre, d'Henri IV et des Hollandais révoltés.

Cromwell, à son tour, a fait profiter habilement son pays de la rivalité des maisons d'Autriche et de Bourbon. L'équilibre européen fut de nouveau rompu vers 1628, quand les deux branches de la maison d'Autriche, c'est-à-dire le roi d'Espagne et l'empereur, se réunirent pour combattre les calvinistes de Hollande et d'Allemagne. L'empereur se trouva en état de dominer tous les princes allemands. L'équilibre fut rétabli par le roi de Suède et le roi de France, qui, se sentant menacés, s'allièrent pour combattre la Maison d'Autriche et parvinrent après avoir ravagé l'Allemagne, à imposer à l'empereur les traités de Westphalie.

Les traités de Westphalie, qui consacrent la disparition définitive du système politique du Moyen-âge, déjà disparu en fait, en le supprimant en droit, furent l'application très consciente du principe de l'équilibre. La guerre, en apparence religieuse, à laquelle ces traités mirent fin fut surtout une lutte contre l'hégémonie de la Maison d'Autriche.

1. Nys, *Les origines du Droit international*, p. 70.

2. *Considérations sur la guerre avec l'Espagne*. Œuvres de F. Bacon, Londres, 1778, t. II, p. 304.

Les traités de Westphalie déclaraient l'indépendance de la Confédération de la ligue des Provinces-Unies des Pays-Bas, qui n'avaient joui jusque-là, que d'une liberté de fait; ils reconnaissaient aussi les 355 Etats, dont se constituait l'Empire germanique, comme autant de puissances indépendantes. L'empereur renonça à gouverner l'Allemagne, chacune des petites puissances allemandes devint souveraine et eut le droit de faire la guerre et de conclure des alliances. En subordonnant ainsi la suprématie de l'Autriche et de l'Allemagne au bénéfice de la France, leur rivale séculaire, la paix de Westphalie paraissait établir l'équilibre européen; elle ne faisait en réalité que remplacer l'hégémonie de l'Autriche par celle du royaume de France. La situation, en effet, fut changée dans la deuxième moitié du xvii^e siècle. Tandis que, dans la première moitié de ce siècle, on faisait de la politique de l'équilibre pour barrer la route au rétablissement de l'hégémonie de la Maison d'Autriche dans la deuxième moitié de celui-ci, cette politique fut tournée contre la maison de France c'est-à-dire contre Louis XIV, qui inquiétait à juste titre l'Europe par sa politique de conquêtes et ses projets ambitieux¹. Ils lui faisaient craindre, notamment, que l'équilibre des forces ne fût rompu le jour où son petit-fils Philippe d'Anjou ou l'un de ses successeurs, proclamé avec son agrément roi d'Espagne à la mort de Charles II, réunirait sur sa tête la double couronne de France et d'Espagne.

Le traité d'Utrecht, qui mit fin à la guerre de la succession d'Espagne, comme ceux de Westphalie, était basé sur le principe de l'équilibre, c'est dans le Traité d'Utrecht qu'apparaît, pour la première fois, l'expression d'équilibre européen¹ et les invocations au principe d'équilibre sont multiples dans les divers actes qui en ont marqué les négociations.

La paix d'Utrecht reconstitue sur de nouvelles bases la carte de l'Europe. Philippe d'Anjou était reconnu roi d'Espagne et, sur ce point, Louis XIV avait triomphé; mais il était déclaré que la France et l'Espagne ne pourraient jamais être réunies sous le même sceptre, et cela « pour effacer les inquiétudes et les soupçons dont les esprits étaient agités.

1. De Clercq, *Recueil des traités de la France*, vol. I, p. 1.

et rétablir la paix et la tranquillité de la chrétienté par un juste équilibre des puissances, qui est le meilleur et le plus solide fondement d'une amitié mutuelle et d'une union durable de part et d'autre¹ ». Dans ce but, Philippe II avait déclaré officiellement aux Etats du royaume d'Espagne qu'il renonçait, lui et ses descendants, à la couronne de France. Il avait exprimé la ferme et perpétuelle espérance que « l'équilibre ne varierait jamais et que, par là, toutes les puissances seraient contrebalancées d'une manière amiable, étant lassées des travaux et de l'incertitude des combats et aucun parti ne conservant le pouvoir d'altérer l'équilibre établi par un traité moyennant aucun droit, renonciation ou rétroaction² ».

Jusqu'ici le principe d'équilibre a été employé comme moyen de barrer la route à la monarchie universelle; il a été entendu en ce sens qu'il devait mettre obstacle à ce qu'un Etat dût croître au point d'être en mesure de dominer tous les autres. Ainsi interprété, le principe de l'équilibre fut considéré comme un instrument de repos et de sécurité de l'Europe. « Cette attention à maintenir une sorte d'équilibre et d'égalité entre les Nations voisines, disait Fénelon, est, ce qu'en assure, le repos commun. A cet égard, toutes les Nations voisines et liées par le commerce font un grand corps et une espèce de communauté, par exemple, la chrétienté fait une espèce de république générale qui a ses intérêts, ses craintes, ses précautions à observer. Tous les membres qui composent ce grand corps se doivent les uns aux autres pour le bien commun, et se doivent encore à eux-mêmes, pour la sûreté de la Patrie, de prévenir tout progrès de quelqu'un des membres qui renverserait l'équilibre, et qui se tournerait à la ruine inévitable de tous les autres membres du même corps. Tout ce qui change ou altère ce système général de l'Europe est trop dangereux et traîne après soi des maux infinis³ ».

La situation de l'Europe au XVIII^e siècle, après le traité d'Utrecht est très différente de celle qui avait dominé le

1. Traité d'Utrecht du 13 juillet 1713, Angleterre-Espagne, art. 11.

2. Acte de renonciation du roi d'Espagne, donné à Madrid le 5 novembre 1712. Voir Léonce Donnadiou, *op. cit.*, 72.

3. *Examen de conscience sur les devoirs de la royauté*.

xvi^e et le xvii^e siècle. La situation est telle qu'il n'y a plus à craindre, en Europe, au moins pour un longtemps, d'aspiration à l'hégémonie, à la monarchie universelle. En 1714, l'Angleterre, l'Autriche et la France étaient sorties du conflit avec des forces à peu près égales; aucune d'entre elles n'avait le pouvoir d'en imposer aux autres, mais au cours des luttes qui se sont poursuivies jusqu'alors, un certain nombre d'Etats ont grandi; ce sont les provinces unies des Pays-Bas et la Prusse; d'autre part, la Russie, longtemps restée une puissance asiatique, va bientôt apparaître sur la scène européenne; dans ces circonstances, toute aspiration à la domination sur l'ensemble de l'Europe paraissait impossible. Ce sont ces conditions nouvelles qui ont donné au principe d'équilibre une orientation également nouvelle.

Au xviii^e siècle, les puissances européennes font un singulier abus de ce principe en le transformant par leur interprétation en ce sens que tout accroissement de puissance d'un grand Etat donnera titre à ses rivaux de prétendre obtenir un accroissement correspondant et équivalent, c'est ce qu'on a appelé le « système copartageant ». Ce système de copartageant n'était nullement une conséquence nécessaire, mais il était une conséquence toute naturelle du principe d'équilibre interprété par de mauvaises mœurs politiques¹. Cette manière d'interpréter le principe d'équilibre a dominé la politique du xviii^e siècle. L'agrandissement est devenu pour certains Etats, dans la seconde moitié de ce siècle, le seul objet de leur politique; et comme les « terrains vagues » n'existaient pas en Europe, dit M. Léonce Donnadieu; il a bien fallu que les ambitions s'y enrichissent aux dépens d'autrui. C'est au moment où se produit cet empiétement, que l'équilibre, qui dirige souverainement la diplomatie, intervient. La conquête nouvelle a détruit la balance des forces; pour la rétablir, les Etats non conquérants réclament une augmentation égale de puissance et cette indemnité ne peut encore leur être fournie que par un tiers impuissant et inhabile dont les droits auront été méconnus sans scrupule et avec la conscience d'avoir obéi à un grand principe de droit public².

1. Ch. Dupuis, *Cours professé à l'Institut des Hautes Etudes internationales et à la Dotation Carnégie*. Voyez aussi son ouvrage : *L'équilibre et le concert européen*.

2. Léonce Donnadieu, *op. cit.*, p. 92.

Le système copartageant fut appliqué tout d'abord à et contre la Pologne. En 1772, en 1793 et en 1795, s'accomplit le partage de la Pologne entre la Russie, la Prusse et l'Autriche, c'est-à-dire l'acte politique le plus monstrueux et la négation la plus cynique du droit international dans les rapports des peuples civilisés¹.

Marie-Thérèse, lorsqu'elle fut informée des ouvertures faites par Frédéric II à ce propos, exprima tout d'abord, dans un billet à son ministre Kaunitz, les scrupules très honorables qui l'agitaient; elle lui disait : « Je ne comprend pas la politique qui permet qu'au cas où deux se servent de leur supériorité pour opprimer un innocent, le troisième peut et doit, à titre de pure précaution pour l'avenir et des convenances pour le présent, imiter et faire la même injustice. Tâchons de diminuer les prétentions des autres au lieu de penser à partager avec eux à des conditions si inégales² ». Comme l'observe Albert Sorel, ces derniers mots fournissaient le biais par lequel le sophisme s'insinuait subrepticement dans l'âme de l'Impératrice et la poussait, sans qu'elle s'en doutât vers les accommodements³ ». Les négociations se poursuivirent et l'attrait de l'équilibre des parts l'emporta sur l'injustice du partage. A la veille de 1772, Kaunitz disait à l'ambassadeur du roi de France : « L'Impératrice Reine ne souffrirait pas que l'équilibre fût rompu par un démembrement qui donnerait trop de prépondérance à des cours voisines⁴ ». Le 9 février 1772, Marie-Thérèse apposa sa signature au bas du projet de la déclaration suivante, contresigné par l'Empereur :

« Sa Majesté l'Impératrice de toutes les Russies et S. M. le Roi de Prusse ayant des droits et prétentions sur quelques Palatinats et districts de la Pologne; ainsi que nous avons, de notre côté; pour obvier à tout ce qui pourrait naître de difficile à cet égard et altérer l'amitié et la bonne harmonie qui subsiste heureusement entre nous, nous nous promettons foi et paroles de souverains, par le présent acte signé de notre

1. Frantz Despagne, *op. cit.*, p. 19-20.

2. Ch. Dupuis, *op. cit.*

3. Albert Sorel, *Question d'Orient au XVIII^e siècle*, p. 224.

4. Léonce Donnadieu, *op. cit.*, p. 97.

main, quelles que pussent être l'étendue ou les bornes de nos prétentions respectives; les acquisitions qui peuvent en résulter devront être parfaitement égales, que la portion de l'un ne pourra pas excéder la portion de l'autre, et que, bien loin de mettre des obstacles aux mesures que chacun de nous pourrait juger devoir prendre pour réaliser ses prétentions, nous nous entr'aiderons au besoin, nous promettant nous-mêmes le plus parfait secret sur le présent engagement réciproque¹ ».

On négocia pendant six mois sur l'égalité des parts et sur la confection des lots qui reviendraient à chacune des trois puissances copartageantes pour assurer le respect du principe de l'égalité des parts.

En 1792, la Russie et la Prusse donnent à l'Europe comme raison du second partage : l'argument fallacieux que la France avait détruit l'équilibre par ses conquêtes et que les cours du nord devaient le rétablir en augmentant leurs forces. Argument fallacieux, car, quand le second partage fut décidé, la France n'avait pas encore effrayé le monde par ses conquêtes².

Au troisième partage, l'Autriche s'aperçut que le principe de l'égalité des parts était plus favorable à la Prusse qu'à elle-même; elle demanda au moyen d'une interpellation assez subtile et paradoxale, que l'équilibre des parts fût entendue en ce sens que l'accroissement de territoire qui résulterait de ce nouveau partage devrait être proportionnel aux forces relatives des copartageants avant le partage³.

C'est le système de copartageants qui amena le traité de Bâle en 1795 et le traité de Campo-Formio en 1797.

A force de partager, les Etats européens, ont fini, dans l'hypothèse où l'un d'entre eux a étendu par un moyen quelconque ses possessions territoriales, à se reconnaître le droit d'exiger, naturellement au détriment des faibles, une augmentation équivalente, c'est ce qu'on appelle le *système des compensations*, système qui n'est pas moins abusif que le

1. Albert Sorel, *ibid.*

2. M. L. Donnadieu, *op. cit.*, p. 99-100.

3. Ch. Dupuis, *Cours professé à l'Institut des Hautes Etudes internationales*, 1927-1928.

système de copartageants, auquel d'ailleurs, il ressemble à plusieurs égards.

Au XIX^e siècle, ce principe d'équilibre n'a pas cessé de dominer la politique extérieure des Etats européens, il fut entendu tantôt dans le sens originel à savoir comme moyen pour barrer la route à la monarchie universelle, ou, en d'autres mots, comme instrument de sécurité contre l'agrandissement démesuré d'un Etat, tantôt dans sa forme scandaleuse et hypocrite c'est-à-dire le système des compensations.

C'est en vue de barrer la route à la monarchie universelle que se formèrent, de 1805 à 1815, les multiples coalitions contre Napoléon I^{er}. Rétablir l'équilibre, c'est le but qu'on retrouve dans nombre de traités conclus entre diverses nations à cette époque. C'est dans le deuxième sens au contraire (système des compensations) qu'il faut interpréter la demande de Napoléon III, en 1860, des territoires de Nice et de la Savoie pour compenser l'augmentation territoriale qu'il avait procurée à l'Italie, ainsi que sa demande d'annexer la Belgique ou le Luxembourg pour compenser encore l'accroissement de l'Allemagne. On sait aussi que la prise de possession de Chypre par l'Angleterre en 1878 fut encore considérée comme compensation de la cession de Batoum à la Russie.

B) *La Sainte-Alliance et le concert européen*

Le système d'équilibre est lié à l'idée d'une certaine organisation internationale. « Pour remplir exactement son rôle, dit M. Fauchille, l'équilibre a besoin d'un organe qui en soit le gardien et le régulateur, d'une sorte de gouvernement international qui sauvegarde les intérêts généraux de l'Europe. Or, seuls, quelques grands Etats animés d'un esprit de modération et de justice sont susceptibles de constituer cet organe, ce gouvernement, car la force est nécessaire pour maintenir et tenir en échec les ambitieux et les perturbateurs et il n'y a que les grands Etats qui disposent de moyens d'exécution efficaces ». « L'idée de l'équilibre, ajoute le savant auteur, devait aboutir à l'établissement d'une direction

ou d'un « concert » des puissances les plus importantes du continent¹ ».

Ce concert européen, particulièrement sous sa première forme qu'on a appelée tantôt le directoire européen, tantôt la Pentarchie, doit le jour, de même que la fameuse Sainte-Alliance, à la situation que les conquêtes de Napoléon avaient faite à l'Europe². Cependant l'historien allemand Henri de Treitschke, reporte l'origine du concert européen aux traités de Paris et d'Huberstbourg en 1763 : « Le système de la Société des Nations, écrit-il, prend de plus en plus un caractère aristocratique. Depuis la guerre de sept ans, la pentarchie a prouvé sa nécessité d'être. Les grandes questions européennes ne sont résolues que par elle seule³. » Mais généralement on considère que le concert européen est officiellement érigé par le traité du 20 novembre 1815.

Les conquêtes de Napoléon avaient convaincu toutes les puissances de l'Europe de la nécessité de rétablir l'équilibre renversé et les chefs de la coalition anti-napoléonienne sentaient la nécessité de prendre des garanties pour l'avenir et de s'organiser afin de maintenir la paix européenne et de sauvegarder leurs intérêts et leur sécurité; l'idée d'un « directoire européen » s'est insensiblement formée sous la pression des circonstances et des intérêts. C'est par étapes successives que le directoire européen naquit.

La première étape fut accomplie au Congrès de Châtillon. A la première séance du Congrès de Châtillon, le 5 février 1814 les plénipotentiaires des quatre Cours alliées, Angleterre, Autriche, Prusse et Russie, déclaraient qu'ils ne se présenteraient pas à la Conférence comme uniquement envoyés par leurs souverains respectifs, mais comme se trouvant chargés de traiter la paix avec la France « au nom de l'Europe ne formant qu'un tout ». « Les plénipotentiaires des quatre puissances n'ont aucune préoccupation juridique, dit Charles Dupuis. « S'ils se rendent parfaitement compte des raisons politique qui dictent leurs attitudes, ils n'ont vraisemblablement pas pleine conscience de la portée d'usurpation qu'ils commettent

1. Paul Fauchille, *Traité de droit international public*, t. I, 1^{re} part., p. 176;

2. Léonce Donnadiou, *op. cit.*, p. 13.

3. L. Donnadiou, *op. cit.*, p. 269.

en s'arrogeant le droit de représenter l'Europe et de traiter en son nom. Par là, ils veulent exclure toutes possibilités pour la France d'intervenir dans la reconstruction de l'Europe; mais par là aussi, ils posent la candidature des grandes puissances au gouvernement de cette Europe. Ils affirment leur prééminence sur les Etats secondaires et ils préparent les voies au « directoire européen », dont il sera impossible d'interdire longtemps l'accès à la France¹. »

L'alliance des quatre grandes puissances de la coalition fut scellée par le traité de Chaumont qui porte la date du 1^{er} mars 1814. Ce traité constitue une deuxième étape dans la voie qui devait conduire à l'institution du directoire européen. Par le traité, les quatre puissances s'engagent à ne pas poser les armes avant que l'objet de la guerre mutuellement convenu et entendu n'ait été atteint « elles se réserveront » de se concerter entre elles, au moment de la conclusion de la paix avec la France, sur les moyens les plus propres à garantir à l'Europe et de se garantir réciproquement le maintien de cette paix².

Elles s'engageaient aussi d'ores et déjà à se soutenir mutuellement, s'il était nécessaire, par la force des armes. « Pour la protection de leurs Etats respectifs en Europe contre toute atteinte que la France voudrait porter à l'ordre des choses résultant de cette pacification³ ». Elles s'engageaient enfin à rester liées pour 20 ans dans la paix comme dans la guerre.

L'union des quatre Cours a donc pour but de se protéger contre la France, de s'assurer surtout la victoire définitive, « mais il est clair, écrit M. Dupuis, que si l'Assemblée réussit dans la mission qu'elle se donne, un précédent de cette importance ne saurait être oublié, l'Assemblée, temporaire et limitée tendra à se transformer en Assemblée permanente⁴ ».

Le retour de Napoléon de l'Ile d'Elbe et la période des Cent jours n'ont fait que démontrer plus fortement que jamais la nécessité de maintenir pour longtemps encore la coalition

1. Ch. Dupuis, *Le principe d'équilibre et le concert européen*, p. 122-123.

2. Angeberg, t. I, p. 117.

3. *Ibid.*, p. 118.

4. Ch. Dupuis, *op. cit.*

des chefs des alliés et, par là, l'idée d'un directoire européen prenant en main le gouvernement des affaires générales de l'Europe, reprenait vigueur.

Après Waterloo, les quatre grandes puissances de la coalition ont franchi la dernière étape vers la création du directoire européen. En 1815, deux actes, tout à fait différents quant à leur esprit et quant à leurs conséquences, tendent également au même but : organiser l'Europe, afin d'assurer la sauvegarde de la paix. Le premier de ces actes est la Sainte-Alliance qui a été signée le 14-26 septembre 1815 et le deuxième, c'est le traité du 20 novembre 1815, qui érige le concert des quatre puissances de la coalition en une institution chargée d'assurer la tranquillité générale.

1. **La Sainte-Alliance.** — Ce fut à la fin de 1814, quand les alliés discutèrent entre eux les conditions de partage de l'Europe, que le Tsar de Russie, Alexandre I^{er} fit, pour la première fois, entendre le langage de la Sainte-Alliance. Il invoqua, dans une note célèbre du 31 décembre 1814, les devoirs des souverains envers les peuples. « Des diplomates qui le gênaient, il en appela aux rois. Le temps était arrivé, disait cette note, où, faisant taire leurs ministres et laissant parler leur conscience, les souverains européens devaient régler le sort des peuples¹ ». Il développa l'idée que « les principes immuables de la religion commandaient aux souverains d'agir les uns envers les autres avec une parfaite paternité ». D'autre part, ces souverains n'ont pas seulement des devoirs les uns envers les autres, ils les ont aussi envers leur peuple; « dans le temps actuel, disait-il à l'Empereur François, nous autres, souverains, nous devons nous conformer aux vœux de nos peuples ». En l'espèce, il espérait se servir de cette théorie pour absorber la Pologne « tout entière en déclarant que le vœu des Polonais était de n'être pas divisés ». « Etrange théorie, en vérité du bonheur des peuples et du devoir des souverains, écrit M. Emile Bourgeois : l'annexion considérée comme un bienfait est l'antidote des partages; la conquête totale d'une Nation, le triomphe de la raison d'Etat assimilés

1. Emile Bourgeois, *Manuel historique de politique étrangère*, t. II, p. 590.

à un triomphe de la justice, présentés aux souverains comme une obligation, une tâche divine¹ ».

Au lendemain du Congrès de Vienne, le 18 septembre 1815, la Sainte-Alliance fut proposée directement aux souverains de l'Autriche, de la Prusse et de l'Angleterre, et, le 26 septembre 1815, le Tsar Alexandre, qui passait une revue en Champagne à Vertus (la France devait être occupée pendant trois ans par les armées du vainqueur), annonça qu'il venait de conclure avec la Prusse et avec l'Autriche, une Sainte-Alliance « à laquelle la France serait invitée à adhérer »².

Le texte de ce traité est resté célèbre; il commence par invoquer la Très Sainte et indéniable Trinité, par célébrer les bienfaits qu'il a plu à la Providence de répandre sur les Etats et le préambule déclare ensuite que le présent acte a pour objet de manifester à la face de l'univers la détermination inchangeable de leurs Majestés, l'Empereur d'Autriche, le roi de Prusse et l'Empereur de Russie, de ne prendre pour règle de leur conduite, soit dans l'administration de leurs Etats respectifs, soit dans leurs relations économiques avec tout autre gouvernement, que les principes de cette religion sainte, principes de charité, de justice, de paix, qui, loin d'être uniquement applicables à la vie privée, doivent au contraire influencer directement sur les résolutions des princes et guider toutes leurs démarches. L'article premier invitait les souverains à s'unir en « frères » selon les paroles « des Saintes Ecritures », à se considérer comme « des compatriotes ». Le deuxième article déclare que « le seul principe en vigueur soit entre les dits gouvernements, soit entre leurs sujets, sera celui de se rendre réciproquement service, de se témoigner, par une bienveillance inaltérable, l'affection mutuelle dont ils doivent être animés, de se considérer tous comme membres d'une même Nation chrétienne. » Ainsi la fraternité des peuples irait doubler la fraternité des souverains ceux-ci « ne s'envisageant eux-mêmes que comme délégués par la providence pour gouverner trois branches d'une même famille ». Enfin, le dernier article (article 3) ajoute que toutes

1. *Ibid.*, t. II, p. 531.

2. Renouvin, *Cours d'histoire diplomatique professé aux Hautes Etudes internationales et au Centre européen de la Dotation Carnegie*, années 1928-1929.

les puissances qui le voudraient, et qui reconnaîtraient « les principes sacrés » inscrits dans cet article, seraient libres d'y adhérer. Ce langage nouveau, peu semblable au langage ordinaire des Chancelleries, ce mélange de droit divin, de la religion et des théories libérales et mystiques a frappé, quand ils le connurent, tous les contemporains.

Castlereagh, qui s'est dérobé à l'idée d'associer son pays, la Grande-Bretagne, à ce traité unique dans l'histoire, le qualifiait de « sublime mysticisme ». Metternich y vit « des aspirations philanthropiques déguisées sous le manteau de la religion », et son confident, le Chevalier Frédéric de Gentz, disait que « c'est une nullité politique »¹. La Sainte Alliance est un acte purement moral, un traité exclusivement « personnel » aux souverains; il ne prévoit aucune obligation expresse et ne comporte aucune clause d'application. « Agir selon les principes de la justice et de la charité et accorder sa conduite aux principes de la Sainte Religion, disait M. Renouvin, tout cela n'engage pas à grand'chose au point de vue de l'aide et du secours que les Etats seront, le cas échéant, amenés à se donner². »

2. Le traité du 20 novembre 1815 qui institua le Concert Européen. — La paix de l'Europe et la sécurité de ses Etats ne pouvaient pas se fonder uniquement sur un pareil traité. C'est pourquoi presque en même temps, le 20 novembre 1815, les puissances victorieuses ont conclu un autre engagement, un traité de portée pratique, renouvelé du traité de Chaumont du 1^{er} mars 1814. C'est ce traité du 20 novembre 1815³, qui institue, comme nous le disions, le directoire européen.

« ... LL. MM. l'Empereur d'Autriche, le Roi du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, le roi de Prusse et l'Empereur de toutes les Russies considérant que le repos de l'Europe est essentiellement lié à l'affermissement de cet ordre de choses fondé sur le maintien de l'autorité royale

1. Emile Bourgeois, *op. cit.*, t. II, p. 591-592.

2. Renouvin, *op. cit.*

3. Il faut distinguer ce traité conclu entre les quatre puissances, à l'exclusion de la France, du second traité de Paris, imposé à la France le même jour, 20 novembre 1815.

(en France) et de la charte constitutionnelle (« octroyée par Louis XVIII ») et voulant employer tous leurs moyens pour que la tranquillité générale, objet des vœux de l'humanité et but constant de leurs efforts, ne soit pas troublée de nouveau; désirant en outre resserrer les liens qui les unissent pour l'intérêt commun de leurs peuples, ont résolu de donner aux principes consacrés par les traités de Chaumont du 1^{er} mars 1814 et de Vienne du 25 mars 1815 (pour combattre Napoléon à son retour de l'île d'Elbe) l'application la plus analogue à l'état actuel des affaires et de fixer d'avance, par un traité solennel, les principes qu'elles se proposent de suivre pour garantir l'Europe des dangers qui pourraient encore la menacer. »

Comme le traité de Chaumont, le traité du 20 novembre 1815 est dirigé avant tout contre la France qui fut jugée alors comme la perturbatrice de la paix et de la sécurité de l'Europe. Par l'article 2, les quatre puissances signataires s'engagent fermement « à maintenir en pleine vigueur et, s'il était nécessaire avec toutes leurs forces », le traité du 11 avril 1814, qui exclut à jamais du trône de France Napoléon Bonaparte et sa famille ». « Et comme les mêmes principes révolutionnaires qui ont soutenu la dernière usurpation criminelle, ajoute cet article, pourraient encore, sous d'autres formes, déchirer la France et menacer le repos des autres Etats, les Hautes Parties contractantes reconnaissent solennellement le devoir de renouveler leurs soins pour veiller, dans des circonstances pareilles, à la tranquillité de leurs peuples, s'engagent dans le cas où un aussi malheureux événement viendrait à éclater de nouveau, à concerter entre elles et avec S. M. très chrétienne (le roi de France) les mesures qu'elles jugeront nécessaires pour la sûreté de leurs Etats respectifs et pour la tranquillité générale de l'Europe ».

L'article 6 du traité est d'une portée plus générale. Cet article pose le principe de réunions périodiques de souverains ou de leurs ministres à l'effet de veiller à la sauvegarde de la paix et des grands intérêts de l'Europe. « Pour assurer, dit ce texte célèbre, et faciliter l'exécution du présent traité et consolider les rapports intimes qui unissent aujourd'hui les quatre souverains pour le bonheur du monde, les Hautes

Parties Contractantes sont convenues de renouveler à des époques déterminées, soit sous les auspices immédiats des souverains, soit par leurs ministres respectifs, des réunions consacrées aux grands intérêts communs et à l'examen des mesures qui, dans chacune de ces époques, seront jugées les plus salutaires pour le repos et la prospérité des peuples, et pour le maintien de la paix de l'Europe. Ainsi le traité du 20 novembre 1815 ne se borne pas à poser le principe de réunions périodiques de souverains ou de leurs plénipotentiaires mais il indique aussi le moyen qui sera employé pour assurer la sécurité de l'Europe; ce moyen c'est l'union des quatre grandes puissances et leur intervention. Le traité ne prévoit en termes précis que l'intervention contre la France. Mais elle sera singulièrement étendue par le directoire européen à tous les mouvements révolutionnaires qui viendraient à surgir dans des Etats quelconques et particulièrement chez les petits Etats. « Ainsi, comme il arrive très souvent, l'expérience heureuse d'expédients accidentels a conduit l'Europe à ériger en système les procédés grâce auxquels avaient été surmontées les plus graves difficultés¹ ».

La première des réunions prévues par l'article 6 du traité du 20 novembre 1815 eut lieu à l'automne de 1818. Les Gouvernements vainqueurs se sont mis d'accord pour réunir un congrès à Aix-la-Chapelle pour régler la question d'évacuation du territoire français qui était occupé en partie par les troupes alliées, en vertu du second traité de paix signé à Paris.

Tout en confirmant dans un Protocole secret la quadruple alliance, le Congrès d'Aix-la-Chapelle admettait ouvertement l'entrée de la France sur le pied d'égalité avec les quatre grandes puissances dans les délibérations présentes et futures consacrées au maintien de la paix et à la sauvegarde des intérêts communs de l'Europe. La France entra « seule » dans le concert européen.

Ainsi ce concert européen ou plus exactement ce directoire européen ne comprenait que les quatre puissances victorieuses et la France, c'est-à-dire les cinq puissances qui représentaient la force en Europe.

1. Ch. Dupuis, *Le principe d'équilibre et le concert européen* p. 116.

Le Protocole d'Aix-la-Chapelle du 15 novembre 1818 fixe les principes et les conditions de fonctionnement de ce conseil directeur des cinq grandes puissances ou Pentarchie.

« Les Cours signataires, disait ce Protocole, ont unanimement reconnu et déclarent en conséquence qu'elles sont fermement décidées à ne s'écarter ni dans leurs relations mutuelles, ni dans celles qui les lient à d'autres Etats, du principe d'union intime qui a présidé jusqu'ici à leurs rapports et intérêts communs... Que cette union est d'autant plus réelle et durable qu'elle ne tient à aucun intérêt isolé et à aucune combinaison momentanée, ne peut avoir pour objet que le maintien de la paix générale fondé sur le respect religieux qui en dérive¹..., que la France, associée aux autres puissances par la restauration du droit monarchique légitime et constitutionnel, s'engage à concourir désormais au maintien et à l'affermissement d'un système qui a donné la paix à l'Europe et qui, seul, peut en assurer la durée; que, si pour mieux atteindre le but, énoncé les puissances qui ont concouru au présent acte jugeaient nécessaires d'établir des réunions particulières, soit entre les augustes souverains eux-mêmes, soit entre leurs ministres plénipotentiaires respectifs, pour y traiter en commun de leurs propres intérêts en tant qu'ils se rapportent à l'objet de leurs délibérations actuelles; l'époque et l'endroit de ces réunions seront chaque fois préalablement arrêtés au moyen de communications diplomatiques² et que, dans le cas où les réunions auraient pour objet des affaires spécialement liées aux intérêts des autres Etats de l'Europe³, elles n'auront lieu qu'à la suite d'une invitation formelle de la part de ceux de ces Etats que les dites affaires concerneraient et sous la réserve expresse de leurs droits d'y participer directement ou par leurs plénipotentiaires⁴.

1. Comparer ceci avec le préambule du Pacte de la S. D. N. actuel.

2. Remarquons la différence avec le Pacte de la S. D. N., d'après lequel les réunions de l'Assemblée et du Conseil sont périodiques et n'exigent pas de communications diplomatiques préalables.

3. L'expression « spécialement liée » est très restrictive. Elle révèle la pensée, habilement déguisée des cinq grandes puissances, de s'arroger la direction des intérêts communs et la sauvegarde de la tranquillité générale.

4. Angeberg, *Le Congrès de Vienne*, t. IV, p. 175 à 179.

Après le Protocole d'Aix-la-Chapelle eurent lieu une série de Congrès que l'on a appelés généralement les Congrès de la Sainte-Alliance. Ce n'est pourtant pas la Sainte-Alliance qui a provoqué la réunion des dits congrès mais le traité du 20 novembre 1815. En tout cas, nous voyons que, au début du siècle passé, on avait pour la première fois dans l'histoire de l'Europe établi un système européen dont quelques-unes des idées ne sont pas sans analogies avec celles qu'on retrouve en 1919, un système européen qui a principalement pour but d'assurer le repos et la sécurité en Europe, de faire respecter le règlement territorial établi, c'est-à-dire le statu quo tel qu'il résulte des traités de paix et d'empêcher qu'un Etat ne déclare à nouveau une guerre qui pourrait compromettre tout l'édifice de la paix européenne. Mais ce système ne prévoyait pas de moyen pour le règlement pacifique des conflits. Chacune des réunions du directoire européen est subordonnée à une entente préalable entre les puissances en vue de fixer le lieu et la date, et par là même, on serait amené à subordonner les réunions à l'acceptation par toutes les puissances du programme qui serait proposé. De cette façon, chacune des puissances pourrait éviter que les questions jugées fâcheuses pour elle ne pussent être inscrites au programme des délibérations. D'autre part, le système est basé sur la distinction entre les grandes puissances et les petits Etats. Seules les cinq grandes puissances qui représentaient alors la force en Europe avaient le droit, ou plus exactement s'attribuaient le droit de diriger les affaires de ce continent. C'est donc un système purement aristocratique et, si la participation des petits Etats était prévue dans les affaires spécialement liées à leurs intérêts, on ne prévoyait pas leur consentement aux solutions que les grandes puissances pourraient y donner.

Le bon fonctionnement du système laborieusement échaudé dans les traités de Chaumont, de Paris, puis dans le Protocole d'Aix-la-Chapelle, comme tout autre système d'ordre international d'ailleurs, exigeait, de la part des puissances, une certaine modération dans l'action de chacune aux intérêts généraux de tous. Or, les puissances ou certaines d'entre elles ne cachèrent pas leur intention d'agrandir démesurément l'action du concert des cinq. L'unité de vues, réalisée lors du

danger napoléonien, s'évanouissait de plus en plus à mesure que le danger s'éloignait, les puissances ne cherchant chacune que leur intérêt propre, se souciant peu des intérêts communs de tous. Le premier Congrès formé par application du Protocole d'Aix-la-Chapelle du 15 novembre 1818 et qui se réunit le 23 octobre 1820 à Troppau, puis à Laybach, pour s'occuper de la situation trouble qui résultait de la révolution de Naples, mettait en évidence les intentions des trois Cours du Nord; la Russie, la Prusse et l'Autriche, d'élargir la compétence du Conseil des Cinq et d'en faire une sorte d'union « pour le Gouvernement du monde et l'inspection des affaires intérieures des autres Etats ». Les trois Cours du Nord signaient, le 19 novembre 1820, à Troppau, un Protocole célèbre annonçant l'intention de ces puissances de combattre dans tous les Etats les idées révolutionnaires considérées comme dangereuses pour la paix et les intérêts communs de l'Europe¹.

Ce protocole déclarait « que les Etats faisant partie de l'Alliance européenne (il s'agit de la Sainte-Alliance à laquelle la presque totalité des Etats européens, sauf la Grande-Bretagne, ont adhéré), qui auront subi dans la forme de leur régime intérieur une altération opérée par la révolte et dont les suites sont menaçantes pour d'autres Etats, cessent, par là même, de faire partie de ladite Alliance et en resteront exclus jusqu'à ce que leur situation présente des garanties d'ordre légitime et de stabilité ».

L'exclusion de la Sainte-Alliance n'était que le prélude des mesures coercitives qu'on devait prendre contre les dits Etats.

Les puissances signataires du Protocole du 19 novembre 1820 s'engagèrent en effet à employer pour ramener ces Etats au sein de l'Alliance, « premièrement des démarches amicales, en second lieu une force coercitive, si l'emploi de cette force devenait indispensable ». Le Protocole de Troppau du 19 novembre 1820 ouvrait largement la porte à la politique d'intervention dans les affaires intérieures des Etats; l'intervention est érigée en un système dont le Protocole

1. Ch. Dupuis, *Le Droit des gens et les rapports des grandes puissances avec les petits Etats*, p. 103.

en constitue le statut, application en fut faite au royaume de Naples.

Ce premier Congrès faisait éclater aussi les divergences de vues entre les trois Cours du Nord d'une part et la France et surtout l'Angleterre d'autre part. L'Angleterre et aussi la France n'étaient pas disposées à suivre les trois Cours du Nord sur le terrain où ces Cours voulaient les entraîner, pas tant par scrupule pour la liberté et l'indépendance des Etats que parce qu'elles ne voulaient pas signer à l'avance un engagement qui les obligerait à intervenir dans des cas où leurs intérêts et leur sécurité ne se trouveraient pas en jeu. L'Angleterre n'était nullement hostile à « toute intervention ». « Il doit être clairement compris, disait Castlereagh dans une circulaire du 19 janvier 1821, aux missions britanniques près les Cours étrangères, que l'Angleterre ne saurait regarder les principes énoncés par les Cours du Nord comme susceptibles d'être admis à titre de système du droit international... Il doit être clairement compris qu'il n'y a pas de Gouvernement plus disposé que le Gouvernement britannique à maintenir le droit d'un ou plusieurs Etats à intervenir lorsque leur sécurité immédiate ou leurs intérêts essentiels sont sincèrement en péril par les événements intérieurs d'un autre Etat... ».

Ceci a été de tout temps la politique marquée de l'opportunisme de la Grande-Bretagne. Pas d'engagements généraux pris à l'avance, juger librement dans chaque cas contre si les intérêts anglais sont en jeu, agir seulement là et lorsque ces intérêts sont menacés.

La France aussi, si elle hésitait à accepter l'intervention contre la révolution de Naples où ses intérêts n'étaient nullement en jeu, demandait incessamment d'intervenir contre la révolution espagnole, car une telle intervention pourrait hausser le prestige de la monarchie et permettrait à la France, selon le mot des Ultras, « de reprendre son rang militaire en Europe ».

Le Congrès de Vérone, qui s'ouvrit le 20 octobre 1822 et qui s'occupa principalement des affaires d'Espagne, accentua cette divergence de vues entre les cinq Cours. A Vérone, chaque puissance n'écoutait que la dictée de ses intérêts

propres. L'Autriche ne voyait pas d'un bon œil une intervention en Espagne, qui donnerait à la France, voisine de celle-ci, le rôle prépondérant dans les opérations, cependant Metternich, personnellement, escomptait donner à la France par cette intervention une satisfaction de son amour-propre¹.

L'Angleterre, très hostile à cette intervention, refusa de s'associer aux décisions du Congrès.

Le Tsar Alexandre de Russie se montrait chaleureux pour l'intervention. Il déclara à M. de la Ferronnays que, si la crainte de l'Angleterre paralysait l'action de la France, il lui rendrait courage en s'offrant à combattre les Anglais².

Quant à la Prusse, elle suivait docilement la Russie.

La résistance de l'Angleterre, soutenue à certains moments par la France, a brisé les tentatives des Cours du Nord de faire du concert des cinq puissances un instrument pour le gouvernement des Etats et d'intervenir dans leurs affaires intérieures, d'en faire une sorte de confédération.

Cette conception avait disparu, mais il restait toujours la conception anglaise des conférences internationales des grandes puissances se réunissant, de temps en temps, quand les circonstances et la situation internationale l'exigeraient pour délibérer en commun, en vue de trouver des solutions à des questions qui s'élevaient et d'exécuter des points communs.

C'est à ces Conférences internationales des grandes puissances, qui eurent lieu au cours du xix^e siècle et au début du xx^e siècle, qu'on donna communément le nom de « Concert européen », pour les distinguer des premiers Congrès qu'on appelait, comme nous le savons, les Congrès de la Sainte-Alliance (titre inexact) ou de la Pentarchie, ou encore du « directoire européen ». Ces premiers Congrès avaient plutôt l'air d'une institution; le concert européen, au contraire, n'est qu'un expédient. »

La première manifestation de l'action du « Concert européen », réduit à un rôle moins ambitieux que celui auquel avaient voulu l'élever les Cours du Nord et limité à la sauve-

1. Emile Bourgeois, *Manuel de politique étrangère*, t. II, p. 694.

2. *Ibid.*

garde de la paix et au maintien du principe d'équilibre européen, eut lieu en 1830, à l'occasion de la révolution belge. Nous n'avons pas l'intention ici, de tracer l'historique du « Concert européen ». Un examen même sommaire de celui-ci nécessiterait un volume; bornons-nous seulement à examiner dans quelles mesures « ce concert européen » a assuré la tranquillité à l'Europe.

Le Concert européen fut un syndicat intermittent, une série de réunions, plus ou moins distancées, des représentants des grandes puissances plutôt qu'une institution permanente et régulière, une Assemblée politique qui cherchait à imposer à tous, notamment aux Etats faibles et aux petits Etats, les convenances des grandes puissances, plutôt qu'une organisation soucieuse de faire respecter les traités existants et d'appliquer justement les principes reconnus du droit international.

Le seul principe dont il se soit jamais préoccupé est le principe d'équilibre et, en vue de maintenir ce principe, il se considérait comme ayant qualité pour modifier à sa guise les traités politiques existants et pour dicter sa volonté, qu'il considérait comme légitimée par le souci de l'intérêt commun et de la sécurité de l'Europe, à tous les Etats. L'impuissance du « Concert européen » apparaît dès la première expérience qui fut faite de lui.

En 1830, lors de l'insurrection belge, le roi des Pays-Bas se souvenant du Protocole d'Aix-la-Chapelle du 15 novembre 1818, faisait appel au Concert des cinq grandes puissances. Les conférences des grandes puissances s'ouvrirent à Londres le 4 novembre 1830. Les plénipotentiaires des cinq puissances ne se cachèrent pas d'inspirer aux Belges et au roi des Pays-Bas leurs solutions. Les plénipotentiaires des Pays-Bas à la Conférence de Londres protestèrent contre cette usurpation; ils se plaignaient de n'avoir pas été invités à prendre part à la délibération.

Le Congrès national belge protesta à son tour contre la prétention des cinq puissances de « s'attribuer le droit de résoudre définitivement des questions dont elles sont amenées elles-mêmes à vouloir seulement faciliter la solution et dont

à leur connaissance, le Congrès belge ne s'est jamais dessaisi¹ », La Conférence passa outre à ces protestations. « Chaque Nation a ses droits particuliers, mais l'Europe aussi a son droit, disait le Protocole du 19 février 1831, c'est l'ordre social qui le lui a donné... Les traités qui régissent l'Europe, la Belgique devenue indépendante les trouvait faits et en vigueur; elle devait donc les respecter et ne pouvait pas les enfreindre; en les respectant, elle se conciliait avec l'intérêt et le repos de la grande communauté des Etats européens; en les enfreignant, elle eût amené la confusion et la guerre. Les puissances seules pouvaient prévenir ce malheur, et, puisqu'elles le pouvaient, elles le devaient²... ».

Enfin, il prétendait parler et agir au nom de toute l'Europe, il se considérait comme le gardien de la paix et du repos du continent européen. En réalité, il cherchait avant tout à sauvegarder les intérêts particuliers de tout ou partie des Etats qui le composaient, formé exclusivement des grandes puissances, il imposait aux Etats qui n'en faisaient pas partie un véritable abaissement et une incontestable subordination aux volontés des grandes puissances³.

Il ne faut pas, néanmoins, accuser le « Concert européen » de tous les défauts qui appartenaient individuellement à chacun des membres qui le composaient. Ce Concert européen, comme tout système ayant pour but le maintien de la paix et de la tranquillité n'est qu'un instrument qui vaut selon la manière dont on s'en sert.

L'habitude de se réunir pour discuter et ensemble les questions qui pouvaient mettre en péril la paix et la tranquillité est très bonne en soi. Mais le Concert européen avait le défaut de ne se réunir qu'en temps de crises, lorsque l'horizon se trouvait déjà assombri et que la menace planait. Il avait aussi le désavantage de ne pouvoir se former qu'après les négociations préliminaires entre les grandes puissances; ainsi l'intransigeance de l'une d'elles pouvait empêcher la formation du Concert européen et généralement

1. De Martens, *Nouveau Recueil des traités*, t. X, p. 181 et suiv.

2. De Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. IV, p. 15.

3. Ch. Dupuis, *Le principe d'équilibre et le concert européen*. Voyez surtout le dernier chapitre : *Rôle du Concert européen*.

quand celui-ci ne réussissait pas à se former, la paix était en péril. Rappelons-nous les événements de 1914, où l'intransigeance de l'Allemagne et de l'Autriche rendirent la formation du Concert des grandes puissances impossible. Certes on ne peut pas affirmer que chaque fois que le Concert européen se réunissait, le péril était évité. Mais le fait de sa réunion augmentait les chances d'un dénouement pacifique du différend.

L'expérience du ^{xix}e siècle et du début de notre siècle montre bien que la solution finale dépendait de l'attitude des grandes puissances quand le Concert se formait. Quand les puissances pacifiques se trouvaient divisées, ou montraient simplement une mollesse qui trahissait leurs hésitations à agir énergiquement au cas où la paix serait troublée, alors la formation du Concert européen loin d'être un gage de paix, ne faisait qu'encourager l'audace des puissances ayant des intentions belliqueuses.

En 1853, le défaut d'une ferme détermination chez les quatre grandes puissances, Autriche, France, Angleterre et Prusse, de maintenir la paix, a laissé le champ libre à la cinquième, la Russie, de tourner ses ambitions vers Constantinople et d'ouvrir de nouveau la question d'Orient.

Le Tsar Nicolas I^{er} en avait fait l'aveu au Général de Castelbazac, « A quatre, lui disait-il, vous me décrêtez la loi, mais cela n'arrivera jamais, car je suis sûr de l'Autriche et de la Prusse ».

Même expérience en 1864, où la Conférence des grandes puissances, tenue à Londres pour délibérer des affaires danoises, avait montré à M. de Bismarck, étant donné l'indulgence de la Russie et la répugnance de l'Angleterre et de la France à intervenir, qu'il pouvait sans risque écraser le Danemark. Par contre, quand les puissances pacifiques au sein du Concert européen s'étaient montrées énergiques, telle puissance qui nourrissait des idées belliqueuses, se sentant menacée de se voir isolée et de voir se dresser contre elle toutes les autres grandes puissances, finissait par revenir sur ses idées belliqueuses.

En 1840, la France égarée à la recherche de ses intérêts particuliers fut ramenée à la paix par l'union énergique des quatre autres grandes puissances.

La Conférence d'Algésiras de 1905-1906 est aussi un exemple de l'action bienfaisante du concert européen lorsque les puissances pacifiques possédant la prépondérance de la force manifestent leur volonté de paix avec fermeté et énergie. A cette Conférence, l'Allemagne apprit que l'échec était inévitable si elle ne cédait pas; elle apprit quelle n'aurait pas pu pousser ses prétentions trop loin sans exciter contre elle une réprobation générale à laquelle elle ne voulait pas s'exposer.

Cette Conférence est le plus récent exemple d'avant-guerre de l'avantage des délibérations communes pour fixer les positions définitives sur l'exacte approbation des exigences de l'entente¹.

C) *Système des Conférences internationales*

Principe d'équilibre et Concert européen étaient avant tout des expédients plutôt que des solutions proprement dites du problème de l'organisation de la paix. A la fin du xix^e siècle et au début du xx^e, les diplomates et les hommes d'Etat cherchaient à organiser celle-ci par des moyens nouveaux, par des Conférences internationales réunies dès le temps de paix et visant la réglementation de la guerre par des conventions formant une espèce des grandes lois communes sous lesquelles on espérait ranger un jour le monde civilisé. Ces Conférences et ces Conventions visaient tout d'abord à humaniser et à réglementer les guerres futures; mais, peu à peu, elles ne se bornèrent pas à cette tâche ingrate, elles allèrent plus loin, elles cherchèrent à prévenir la guerre, à la rendre moins fréquente en éliminant les causes probables et en organisant d'autres moyens pour le règlement des différends éventuels.

La première Conférence de Genève, 1864²; la seconde Conférence de Genève, 1868³, la Conférence de Saint-Petersbourg

1. Ch. Dupuis, *op. cit.* Voyez surtout le dernier chapitre : *Rôle du Concert européen.*

1. Cette conférence établissait la célèbre convention de la Croix-Rouge adoptée et signée à Genève le 22 août 1864. Grâce à la conclusion de cette convention, le devoir moral de protéger les blessés et les malades devenait une obligation internationale et légale.

2. Cette conférence étendait à la guerre maritime les dispositions humanitaires de la Convention du 22 août 1864 qui, elle, n'envisageait que la guerre terrestre.

en 1868¹, et la Conférence de Bruxelles de 1874², quoique d'origine et de nature tout à fait différentes, avaient toutes pour but soit d'humaniser la conduite de la guerre, soit de réglementer celle-ci; elles fournissaient autant de précédents aux deux célèbres Conférences de la paix, tenues à La Haye, en 1899 et en 1907³.

Les deux Conférences de la paix de La Haye 1899 et 1907

La négociation et la signature des Conventions de La Haye ont été, sans contestation, le plus grand événement de l'histoire du droit international d'avant-guerre. On y cherchait à diminuer la fréquence de la guerre en organisant des moyens pacifiques pour le règlement des conflits; on visait à limiter les armements excessifs des Etats et, au cas où, malgré tout, la guerre éclaterait, à atténuer ses rigueurs en réglementant sa conduite.

La réunion de la première Conférence de la paix de la Haye fût provoquée par la célèbre circulaire des 12-24 août 1898, que le comité Mouravief, ministre des Affaires Etrangères-russe, communiqua au nom du Tsar Nicolas II, aux représentants diplomates accrédités à la Cour de Saint-Pétersbourg.

L'objet de cette convocation fut uniquement d'abord de mettre fin à la folie croissante des armements et d'assurer au monde le bénéfice d'une paix durable. « Le maintien de la paix générale et une réduction possible des armements excessifs qui pèsent sur toutes les Nations se présentent, dans la situation actuelle du monde entier, disait ce manifeste retentissant, comme l'idéal auquel devraient tendre les efforts de tous les gouvernements.

« ... Le Gouvernement impérial croit que le moment actuel

1. Qui défendait l'emploi d'armes qui aggraveraient inutilement les souffrances des combattants.

2. Cette conférence élaborait une déclaration internationale concernant les lois et les coutumes de la guerre continentale. Cette déclaration resta à l'état de projet jusqu'au jour où elle fut modifiée et étendue et incorporée dans la convention des Conférences de La Haye sur les lois et les coutumes de la guerre.

3. Voyez J.-B. Scott, *Les Conférences de la paix de La Haye*, p. 22.

serait très favorable à la recherche, dans les voies d'une discussion internationale, des moyens les plus efficaces d'assurer à tous les peuples les bienfaits d'une paix réelle et durable et de mettre avant tout un terme au développement progressif des armements actuels... Les charges financières suivant une marche ascendante, atteignent la prospérité publique dans sa source...des centaines de millions sont employés à acquérir des engins de destruction effroyables, qui, considérés aujourd'hui comme le dernier mot de la science, sont destinés demain à perdre toute valeur à la suite de quelques nouvelles découvertes dans ce domaine...

« Mettre un terme à ces armements incessants et rechercher les moyens de prévenir les calamités qui menacent le monde entier; tel est le devoir suprême qui s'impose aujourd'hui à tous les Etats.

« Pénétré de ce sentiment, Sa Majesté l'Empereur a daigné m'ordonner de proposer à tous les gouvernements dont les représentants sont accrédités près de la Cour impériale, la réunion d'une Conférence qui aurait à s'occuper de ce grave problème.

« Cette Conférence serait, Dieu aidant, d'un heureux présage pour le siècle qui va s'ouvrir. Elle rassemblerait dans un puissant faisceau les efforts de tous les Etats qui cherchent sincèrement à faire triompher la grande conception de la paix universelle sur les éléments de trouble et de discorde. Elle cimenterait en même temps leur accord par une consécration solidaire des principes d'équité et de droit sur lesquels reposent la sécurité des Etats et le bien-être des peuples¹. »

On a beaucoup discuté sur les vrais motifs qui ont déterminé le Tsar à prendre cette initiative audacieuse. Certains estimaient qu'à la base de cette invitation il n'y avait que des causes égoïstes de la part de la Russie. La méfiance s'explique. En effet, l'état du trésor impérial n'était pas très satisfaisant et la Russie était préoccupée, en ce temps-là, de réaliser la grande entreprise du chemin de fer transsibérien qui pesait lourdement sur ses ressources. Une limitation génér-

1. Ministère des Aff. Etrangères, *Documents diplomatiques. Conférences internat. de la paix*, 1899, p. 1.

rale des armements, en allégeant ses dépenses militaires, lui permettrait d'achever cette entreprise tout en lui garantissant de n'être pas dangereusement distancée par les armements des autres puissances. D'autres, au contraire, déclaraient que l'initiative de cette Conférence venait du Tsar et de son ministre des Affaires étrangères personnellement et que ceux-ci agissaient dans un but humanitaire et désintéressé¹.

Il semble aujourd'hui que la première opinion est la plus rapprochée de la vérité. Sans doute le Tsar impressionnable fut touché indirectement par le mouvement d'idées en faveur de la paix. On parla beaucoup à cette époque de la paix et du fardeau des armements et le Souverain Pontife Léon XIII se prononça plusieurs fois en faveur d'un allègement des charges militaires. Mais la raison déterminante fut l'alarme que causa au Gouvernement russe la réformation des armements autrichiens, une telle nouvelle, étant donné la rivalité de la Russie et de l'Autriche dans les Balkans et d'où est sortie la Grande Guerre, ne pouvait pas ne pas troubler le Gouvernement du Tsar.

M. de Lavalley cite le passage suivant des mémoires du Comte Witte, alors ministre des Finances du Tsar. « Au milieu de 1898, Koropatkine informa le Ministre des Affaires Etrangères, Mouravief qu'à sa connaissance, l'Autriche allait augmenter et réformer son artillerie. Cela nous obligeait à modifier la nôtre. Ce qui eût été excessivement onéreux, disait le Comte de Witte, car nous procédions alors au réarmement de toute notre infanterie² ». Et Koropatkine suggérait alors au Ministre des Affaires Etrangères Mouravief de traiter avec l'Autriche sur la base d'une renonciation réciproque à toute réforme et à tout perfectionnement. Cette idée d'accord

1. M. James Brown Scott est de cette opinion. « Le désintéressement du Tsar est évident non seulement dans l'invitation elle-même, car, en tant que grande puissance militaire, la Russie ne saurait être occupée de chercher par le désarmement son propre avantage, mais dans son renoncement complet à l'idée de faire de St-Petersbourg le lieu de la réunion de la Conférence projetée. » (*Les deux Conférences de La Haye*, p. 47.) M. Despagne (*R. G. D. I. P.*, t. VI, p. 712) attribue cette invitation au mysticisme politique ou religieux et aussi humanitaire du peuple russe. « C'est mal connaître l'esprit de la Russie et des sentiments moscovites, disait-il, qui, autocrate, mais si profondément national, n'a fait guère que traduire dans sa politique extérieure les aspirations et parfois les rêves de l'âme russe. »

2. De Lavalley, *Essai sur le désarmement*, p. 20-21.

particulier à deux Etats ne plaisait pas au Ministre des Finances du Tsar, le Comte de Witte, « elle révélera seulement au monde entier notre faiblesse financière », disait-il.

Cette idée d'accord a deux tomba, et ce fut un peu plus tard que le Tsar lança son invitation. Le calcul russe n'est donc pas malaisé à percer à jour.

Les grandes puissances accueillirent sans aucun enthousiasme et certaines d'entr'elles avec beaucoup de méfiance l'invitation du Tsar. Ceci n'empêcha pas néanmoins le Comte Mouravief de parler, dans sa seconde circulaire du 13 octobre 1898, janvier 1899, de « l'accueil empressé fait à la démarche du Gouvernement impérial par presque toutes les puissances ».

Mais un peu plus loin, la seconde circulaire ne cacha pas les appréhensions de la Russie de voir son projet de Conférence échouer. « Malgré le courant d'opinion qui s'était produit en faveur des idées de pacification générale, disait la seconde circulaire, l'horizon politique a sensiblement changé d'aspect en dernier lieu. Plusieurs puissances ont procédé à des armements nouveaux s'efforçant d'accroître encore leurs forces militaires et en présence de cette situation incertaine, on pouvait être amené à se demander si les puissances jugeaient le moment actuel opportun à la discussion internationale des idées émises dans la circulaire du 12-24 août ». Et le manifeste continue :

« Espérant toutefois que les éléments de troubles qui agitent les sphères politiques feront bientôt place à des dispositions plus calmes et de nature à favoriser le succès de la Conférence projetée, le Gouvernement impérial est, pour sa part, d'avis qu'il serait possible de procéder dès à présent à un échange préalable d'idées entre les puissances dans le but :

A) de chercher, sans retard, les moyens de mettre un terme à l'accroissement progressif des armements de terre et de mer question dont la solution devient évidemment de plus en plus urgente en vue de l'extension nouvelle donnée à ces armements.

B) de préparer les voies à une discussion des questions se rapportant à la possibilité de prévoir les conflits armés par les moyens pacifiques dont peut disposer la diplomatie internationale ».

« Dans les cas où les puissances jugeraient le moment actuel favorable à la réunion d'une Conférence sur ces bases, ajoutait la circulaire, il serait certainement utile d'établir entre les cabinets une entente au sujet du programme de ces travaux.

« Les thèmes à soumettre à une discussion internationale au sein de la Conférence pourraient, en traits généraux se résumer comme suit :

1^o Entente stipulant la non-augmentation, pour un terme à fixer, des effectifs actuels de forces armées de terre et de mer, ainsi que des budgets de guerre y afférents; étude préalable des voies dans lesquelles pourrait même se réaliser dans l'avenir une réduction des effectifs et des budgets ci-dessus mentionnés :

2^o Interdiction de la mise en usage, dans les armées et la flotte, de nouvelles armes à feu quelconques et de nouveaux explosifs aussi bien que poudres plus puissantes que celles adoptées actuellement, tant pour les fusils que pour les canons;

3^o Limitation de l'emploi dans les guerres de campagnes des explosifs d'une puissance formidable, déjà existants et prohibition du lancement des projectiles ou explosifs du haut des ballons ou par des moyens analogues;

4^o Défense de l'emploi dans les guerres navales de bateaux torpilleurs, sous-marins ou plongeurs, ou d'autres engins de destruction de la même nature, engagements de ne pas construire à l'avenir de navires de guerre à éperons :

5^o Adaptation aux guerres maritimes des stipulations de la Convention de Genève de 1864, sur la base des articles additionnels de 1868 :

6^o Neutralisation au même titre, des navires ou chaloupes de sauvetage des naufragés pendant ou après les combats maritimes;

7^o Révision de la déclaration concernant les lois et coutumes de guerre élaborées en 1874 par la Conférence de Bruxelles et restée non ratifiée jusqu'à ce jour;

8^o Acceptation en principe de l'usage des bons offices, de la médiation et de l'arbitrage facultatif, pour des cas qui s'y prêtent, dans le but de prévenir des conflits armés entre Nations, entente au sujet de leur mode d'application et établissement d'une pratique uniforme dans leur emploi.

Remarquons deux choses; tandis que la première circulaire parlait sans aucun équivoque de la réduction des armements, la deuxième parle, au contraire, de la « non-augmentation, pour un terme à fixer, des effectifs actuels des forces armées de terre et de mer, ainsi que des budgets de guerre y afférents ». Or, entre les réductions et la limitation, il y a une grande différence; mais on ne laissa pas tomber entièrement le rêve d'une réduction des armements; on le rappela en disant qu'on allait étudier préalablement « les voies dans lesquelles pourraient même se réaliser, dans l'avenir, une réduction des effectifs et des budgets ci-dessus mentionnés ».

D'autre part, tandis que la première circulaire ne mentionnait expressément comme but de la Conférence projetée que la question des armements, la deuxième circulaire élargissait grandement la liste des questions qui servirent de sujet de discussions à la Conférence. A la question des armements elle ajoutait celle de la réglementation et de l'humanisation des lois et coutumes de la guerre (Numéros 2, 3, 4, 5, 6, et 7) et aussi celle du règlement pacifique des conflits internationaux¹ n° 8). C'était probablement pour éviter que la Conférence n'aboutît à un échec absolu.

Pour répondre à des préoccupations des Etats, la seconde circulaire russe exclut expressément des délibérations et de l'examen de la Conférence, toutes questions politiques. « Il est bien entendu, disait ce manifeste du 30 décembre 1898, 10 janvier 1899 que toutes les questions concernant leurs rapports politiques des Etats et l'ordre des choses établi par les traités, comme, en général, toutes les questions qui ne rentreront pas directement dans le programme adopté par les Cabinets, devront être absolument exclues des délibérations de la Conférence² ».

La circulaire d'invitation, lancée le 6 avril 1899 par M. de Beaufort, ministre des Affaires Etrangères de Hollande, au

1. M. J. B. Scott remarque que l'examen des moyens de règlement pacifique des conflits n'était pas exclu du cadre de la première invitation : « la première circulaire visait, dit-il, la nécessité du maintien de la paix et la proposition d'un des moyens capables d'assurer le maintien de celle-ci n'exclut pas nécessairement les autres » en tout cas, la deuxième circulaire était infiniment plus claire à ce propos que la première.

2. Ministère des Aff. étrangères, documents diplomatiques. *Conférences internationales de la Paix*, 1899 (Paris, 1900), p. 3 et 5.

nom du Gouvernement de la reine, insista, elle aussi sur l'exclusion de « délibérations » de « tout ce qui touche aux rapports politiques des Etats ou d'ordre des choses établies par les traités ».

Exclure ces questions de travaux de la Conférence était peut-être un acte de prudence, mais c'était se priver déjà de toute chance d'aboutir au moins à un résultat durable « Comment imaginer, en effet, se demandait M. Pillet, que les puissances que l'on convoquait à cette réunion consentiraient à rester éternellement dans les rapports où elles se trouvaient au moment de cette convocation et que les traités qui les unissaient garderaient indéfiniment leur autorité¹.

A) *La 1^{re} Conférence de la Haye 1899.* — La Conférence s'ouvrit le 18 mai 1899 jour de l'anniversaire du Tsar, à la Haye, à la maison de Bois, le Palais d'été de la famille royale. En inauguration à ce jour, la Conférence, M. de Beaufort disait : « le jour de la réunion de cette Conférence sera sans contredit un des jours qui marquera dans l'histoire du siècle qui va finir².

Dans son beau discours, plein de finesse, M. de Beaufort attira l'attention des plénipotentiaires sur une belle allégorie; parmi les figures et les décors qui ornaient la Salle où ils se trouvaient réunis, la célèbre et historique Salle d'Orange; qui représentait la paix entrant dans cette Salle pour fermer le temple de Janus. « J'espère, Messieurs, dit-il, que cette belle allégorie sera de bon augure pour vos travaux et qu'après les avoir terminés, vous pourrez dire que la paix que l'art a fait pénétrer dans cette salle en est sortie pour répandre ses bienfaits sur l'humanité entière³ ».

« Mais, derrière ce paisible décor, joli mais factice, écrivait M. de Lapradelle, le vrai rideau se levait sur l'Europe en armes, inquiète d'avenir et grosse de problèmes; à l'Occident, la question d'Alsace-Lorraine, à l'autre bout de l'Europe, la question des concurrences économiques et coloniales qui

1. Pillet, *Les conventions de La Haye*, Paris, 1918, p. 5.

2. *Documents diplomatiques. Conférences internationales de la paix. 1899*, 1^{re} partie, p. 10.

3. *Ibid.*

déchaînait les ambitions des grandes puissances en Afrique, en Asie, partout où il y a soit un marché à prendre, soit un territoire à partager¹ ».

La paix n'était encore qu'une utopie et les réalités étaient toutes différentes des pensées et, « en faisant abstraction des problèmes politiques auxquels tout le monde songeait pour s'enfermer dans une œuvre exclusivement juridique, la Conférence de La Haye, loin d'appeler sur le monde le règne de la paix, se fermait au contraire à elle-même la route du succès² ».

La première séance de la Conférence était naturellement purement formelle; la deuxième séance, tenue le 20 mai, esquissa la tâche réservée aux délégués et les moyens par lesquels on espérait mieux obtenir des résultats positifs³ ».

M. de Staal, ambassadeur de Russie à la Cour de St-James, Président de la Conférence, expose que le but principal des délibérations de la Conférence était de :

« Rechercher les moyens les plus efficaces d'assurer à tous les peuples les bienfaits d'une paix réelle et durable... La Conférence de la paix, disait-il, ne peut faillir à la mission qui lui incombe, elle doit faire sortir de ses délibérations un résultat tangible que l'humanité entière attend avec confiance⁴ ».

Le travail de la Conférence fut partagé entre trois Commissions. La 1^{re} Commission s'occupa du problème de la limitation des armements envisagé dans le numéro 1 de la circulaire russe du 30 décembre 1898, 11 janvier 1899, mais elle fut chargée, en outre, de l'étude des questions 2, 3 et 4 de la dite circulaire.

La seconde Commission était compétente pour les questions 5, 6 et 7 de la même circulaire. Enfin, la question visée sous le numéro 8 c'est-à-dire l'examen des moyens pour le règlement pacifique des différends internationaux, incom bait à la 3^e Commission⁵.

1. M. de Lapradelle, *R. G. D. I. P.*, t. VI, p. 653 et suiv.

2. M. de Lapradelle, *op. cit.*

3. J. B. Scott, *op. cit.*, p. 48.

4. *Ibid.*

5. La division du travail entre la 1^{re} et la 2^e Commissions fut faite d'une manière un peu arbitraire. En effet, les questions 1 à 7 étaient entièrement liées les unes aux autres; elles se rapportaient toutes aux armements et à la conduite

Nous n'avons pas l'intention de traiter ici par le menu les discussions sur chacun des points soumis à la Conférence, nous examinerons seulement les deux questions les plus importantes : le désarmement et le règlement pacifique des conflits. La limitation des armements, chef unique d'abord, puis principal ensuite des propositions du Tsar, fut la partie maîtresse de l'œuvre. Dès le début, il était apparent que le désarmement serait l'étalon qui servirait à juger de toute l'œuvre de la Conférence; c'est pour cette raison que la 1^{re} Commission n'osa pas l'aborder immédiatement; elle commença donc par traiter les points secondaires, 2, 3 et 4 de la 2^e circulaire russe¹. Elle nomma pour cela deux Sous-Commissions :

1^o) Navale

2^o) Militaire

Les discussions sur ces points durèrent jusqu'au 23 juin 1899, mais les résultats étaient très médiocres. La proposition d'interdire l'emploi de nouvelles armes et de faire de nouveaux explosifs fut rejetée à la 1^{re} Sous-Commission de la 1^{re} Commission, par 12 voix contre neuf et la proposition d'interdire l'usage de poudres plus puissantes que celles en usage fut repoussée à l'unanimité.

Le 4^e paragraphe (défense d'employer dans les guerres navales des bateaux torpilleurs, sous marins etc...) fut jugé totalement inacceptable.

On n'a pensé garder de ces paragraphes 2, 3 et 4, que des propositions minimales :

1^o interdire pendant une période de cinq ans de lancer des projectiles et des explosifs du haut de ballons;

2^o interdiction de balles qui s'épanouissent ou qui s'aplatissent dans le corps humain;

3^o interdiction de faire usage de projectiles répandant des gaz asphyxiants ou délétères.

Le 23 juin, la 1^{re} Commission aborda la question épineuse

de la guerre, la division aurait été plus logique si on avait adopté comme critère la distinction entre les questions maritimes et les questions terrestres. Or, des trois questions qui furent soumises à la 2^e Commission (questions 5 6 et 7) tandis que les deux premières se rapportent à la guerre maritime, la troisième au contraire vise les lois et les coutumes de la guerre sur mer.

1. De Lavalley, *op. cit.*, p. 28.

de la limitation des armements. M. de Staal souligna alors la grande importance de cette question : « la paix armée, disait-il, entraîne aujourd'hui des dépenses plus considérables que les guerres les plus onéreuses d'autrefois. Il ne s'agit pas de procéder à un désarmement, ce que nous souhaitons, c'est d'arriver à une limitation, à un temps d'arrêt dans la marche ascendante des armements et des dépenses... Pour le moment, nous ne tenons qu'à la stabilité, pour un terme à fixer, des effectifs et des budgets militaires¹.

Le Colonel Gélinsky et le Capitaine Scheine, délégués techniques russes aux sous-comités militaires et navals respectivement, soumirent à leurs collègues les textes des propositions russes :

La proposition militaire se résumait ainsi. La conclusion d'un accord international stipulant pour une limite de cinq ans la non-augmentation des chiffres des troupes dans les métropoles et la fixation de ces chiffres et le maintien pour la même période du montant des budgets militaires en vigueur.

Les propositions navales consistaient en l'acceptation du principe de fixer pour un terme de trois ans le montant du budget de la marine avec l'engagement de ne pas en augmenter le total pendant cette période et l'obligation de faire connaître d'avance pour la dite période :

1° le total des tonnes de vaisseaux de guerre qu'on se propose de construire, sans préciser les types mêmes des bâtiments;

2° le nombre des officiers et des équipages de la marine;

3° les dépenses pour les travaux de ports tels que forts bassins et arsenaux, etc...²

On voit combien les propositions russes étaient timides; on ne parle plus d'une réduction, mais de non-augmentation, on écartait les troupes des colonies; on séparait les propositions relatives à la marine de celles relatives aux armées de terre, afin que la puissance qui accepterait les unes puisse

1. *Conférences internationales de la paix*, 1899, 2^e partie, 1^{re} Commission, p. 21-22.

2. *Conférences internationales de la paix*, 1899, 2^e partie, 1^{re} Commission, p. 23, 25 et 26.

se refuser à accepter les autres; dans le même but, on sépare la limitation des effectifs de la limitation des budgets et, en ce qui concerne les budgets, les explications subtiles du délégué technique russe, le Colonel Gilinsky, distingue entre les budgets ordinaires et les budgets extraordinaires, la non-augmentation ne visait que les premiers, tandis qu'on laissait sans limitation aucune les seconds, de telle façon qu'il serait aisé à chaque Etat d'éluder la limitation; on établit enfin une double échelle : tandis que la non-augmentation des armées de terre est prévue pour cinq ans, au contraire, les présentations russes pour la marine ne sont indiquées que pour trois ans, les puissances qui trouveraient trop long ce délai de cinq ans, accepteraient peut-être, en passant à la marine, le terme plus court que trois ans¹.

Tout dans la proposition russe, disait M. de Lapradelle, était combiné pour la rendre non pas sérieuse et sincère, mais débonnaire et facile à tourner².

C'était, dans la parole même de M. de Staal, « véritablement un minimum ».

Pourtant ce minimum n'effraya pas moins les délégués des puissances.

M. Beernaert, Président de la Ière Commission aussi bien que du sous-comité militaire déclarait, que le comité regrettait de ne pouvoir accepter la proposition faite au nom du Gouvernement russe. La majorité des membres du dit comité, disait-il, estimait qu'une étude plus approfondie de la question par les Gouvernements eux-mêmes serait désirable.

Le rapport du sous-comité naval était analogue.

L'échec était donc complet. L'organe de l'opposition, en matière de limitation des armements, fut le délégué technique allemand, le Colonel Gron von Schwarzhoff. « Je ne crois pas, disait-il, qu'il y ait, parmi mes honorés collègues, un seul prêt à concéder que son souverain, son Gouvernement, soient en train de travailler à la perte inévitable,

1. M. de Lapradelle, *R. G. D. I. P.*, t. VI, p. 670.

2. *Ibid.*, p. 671.

3. *Conférences internationales de la paix*, 1899, 2^e partie, 1^{re} Commission, annexe C, service du 23 juin.

à l'anéantissement lent, mais sûr, de sa patrie. Je n'ai aucun mandat de parler pour mes honorés collègues; mais quant à l'Allemagne, je puis complètement rassurer ses amis et dissiper toutes les bienveillantes angoisses. Le peuple allemand n'est pas écrasé sous le poids des charges et des impôts; il n'est pas entraîné sur la pente de l'abîme, il ne court pas à l'épuisement et à la ruine... Quant au service obligatoire qui est intimement lié à ces questions, l'Allemand ne le regarde pas comme fardeau pesant, mais comme un devoir sacré et patriotique, à l'accomplissement duquel il doit son existence, sa prospérité, son avenir ».

Invokant des arguments techniques pour justifier le refus des propositions russes, il disait : « Je pense que la question des effectifs ne peut pas être envisagée toute seule, à part, dégagée d'une foule d'autres questions auxquelles elle est presque subordonnée. Tels sont par exemple le degré de l'Instruction publique; la durée du service actif; le nombre des créations établies, les effectifs des unités des troupes, le nombre et la durée des rappels sous les drapeaux, c'est-à-dire les obligations militaires des anciens soldats, l'emplacement des corps de troupes, le réseau des chemins de fer, le nombre et la situation des places fortes. Dans une armée moderne, tout cela se tient et forme en son ensemble la défense nationale que chaque peuple a organisée, d'après son caractère, son histoire, ses traditions, tout en tenant compte de ses ressources économiques, de sa situation géographique et des devoirs qui lui incombent. Je crois, disait-il encore, qu'il serait très difficile d'opposer à cette œuvre éminemment nationale une convention internationale.

« On ne saurait fixer l'étendue et la grandeur d'une seule partie de ce rouage compliqué. On ne peut parler des effectifs sans tenir compte des autres éléments que j'ai énumérés d'une façon très incomplète¹. »

Ce passage du discours du délégué allemand montre clairement les difficultés techniques que soulevait et que soulève encore aujourd'hui la question de la limitation des armements. Se contenter pour la résoudre de limiter les effectifs

1. *Conférence intern. de la paix*, 1899, 2^e partie, 1^{re} Commis., 5^e séance, p. 27 et 28.

sans tenir compte de ce qu'on appelle aujourd'hui le « potentiel de guerre » est vraiment une solution trop simpliste¹.

Les difficultés techniques qui se dressent sur la voie de la réduction ou de la délimitation des armements ne sont certes pas négligeables, mais ce qui les rend insurmontables, c'est que, derrière les obstacles techniques se cachent des difficultés politiques infiniment plus redoutables. Aucun gouvernement n'était d'humeur à limiter en quoi que ce soit, ses armements; le moment, la situation du monde et de l'Europe surtout ne s'y prêtaient guère.

Pour éviter son échec, à l'opinion publique qui caressait tant d'espoir à l'égard de la Conférence de M. Léon Bourgeois, premier délégué de la France, proposa la motion suivante, applicable aussi bien aux charges militaires que navales; qui fut adopté à l'unanimité. La commission estime que la limitation des charges militaires qui pèsent actuellement sur le monde est grandement désirable pour l'accroissement du bien être matériel moral et de l'humanité.

En adoptant cette motion, la conférence de 1899, ajouta le vœu que les gouvernements, tenant compte des propositions faites dans la confiance, mettent à l'étude la possibilité d'une entente concernant la limitation des forces armées de terre et de mer et des budgets de guerre².

Un simple vœu, c'était tout ce qui sortait des travaux

1. Le professeur allemand M. Félix Stoerk de l'Université de Greifswald membre de l'Institut de Droit international, soulignait les mêmes difficultés dans une correspondance à la *R. G. D. I. P.* (t. V, 1898, p. 695 et suiv.). « Il s'agit, écrivait-il, de forcer le sens de la notion de ces armements excessifs. S'agit-il de la somme des moyens d'attaque et de défense tant directs qu'indirects qui sont à la disposition de l'Etat ? S'agit-il de sa capacité belligérante de fait, ou faut-il y comprendre des réserves qui peuvent l'emporter de beaucoup en étendue et en énergie sur ses forces actives ? Faut-il entendre par là le peuple capable de porter les armes ou les peuples sous les armes ? La réduction comprendra-t-elle aussi les moyens de défense ou seulement les moyens d'attaque ? Est-il possible de tirer entre les uns et les autres une ligne de démarcation correspondant aux besoins seuls ? »

Sous le nom d'armements, faut-il entendre seulement le matériel de guerre prêt à servir ou verra-t-on renaître, dans cette partie du droit international, le débat presque insoluble sur les produits naturels ou artificiels ? Acceptons-nous ce débat qui, dans la théorie de la contrebande de guerre a créé un malaise qui dure depuis des siècles ?... On voit combien les difficultés sont nombreuses ». Voyez surtout p. 704 de son article précité.

2. *Acte final de 1899.*

de la conférence sur la question de la limitation des armements.

Ayant échoué sur la question de la limitation des armements, la Conférence faisait des efforts sérieux pour éviter un deuxième échec en matière de règlement pacifique des conflits, qui rentrait, comme nous l'avons vu, dans la compétence de la troisième Commission. « On pensait — non sans raison — écrivait M. J. Brown Scott, qu'une convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, non seulement satisferait l'opinion publique, mais justifierait en elle-même la réunion de la Conférence¹ ».

A la III^e commission, on se trouve en présence d'un projet russe concernant les bons offices et la médiation, d'un projet de convention visant l'arbitrage volontaire et même obligatoire dans certains cas d'importance relative², d'un code d'arbitrage et d'une proposition britannique tendant à l'établissement d'une cour d'arbitrage. C'était surtout autour des questions de l'arbitrage facultatif ou obligatoire et de l'établissement d'un tribunal arbitral que s'était concentré l'espoir d'une opinion publique attentive et impatiente. Elle venait de recevoir une déception en matière d'armements; il lui fallait ailleurs une satisfaction suffisante. La création d'une cour permanente d'arbitrage et la reconnaissance des principes de l'arbitrage semblaient répondre à ce désir. Mais l'Allemagne s'opposa vivement à toute la question de l'arbitrage et plus particulièrement à l'arbitrage obligatoire même limité à certains cas d'importance relative, et à la constitution d'une cour permanente³.

Pour l'amener à accepter la création de cette dernière, la III^e Commission a dû renoncer aux dispositions du projet russe qui contenait un système d'arbitrage obligatoire pour différentes questions de moindre importance. Ainsi le principe d'arbitrage obligatoire fut sacrifié pour obtenir celui de l'arbitrage permanent, encore fallait-il au

1. J. B. Scott, *ibid.*, p. 68.

2. Art. 10 du projet russe. Voyez le texte dans *Conférence internationale de la paix*, 1899, 1^{re} partie.

3. Voyez sur l'attitude du Gouvernement et des délégués allemands, l'autobiographie de M. Andrew D. White, premier délégué des États-Unis à la Conférence de 1899, vol. II, p. 265 et 293 et suiv.

moins que ce dernier principe fût vraiment réalisé. A première vue, il semble qu'il en était ainsi. La juridiction créée par la Conférence est destinée, d'après l'article 20 de la convention de 1899, « à faciliter le recours immédiat à l'arbitrage » et le titre officiel donné à la juridiction paraît confirmer cette impression. On l'appelle « la cour permanente d'arbitrage », mais la vérité est tout autre. « Ces expressions, écrit M. Politis, sont restées comme le témoignage d'une intention qui ne s'est pas réalisée »...

Les Etats ont craint de créer une puissance rivale susceptible de devenir le nœud d'une fédération politique, le noyau d'un super-Etat¹. « La I^{re} Conférence de la Haye, disait-il encore, avait eu peur de la permanence d'un tribunal. Elle avait cherché à calmer ces appréhensions en créant un « fantôme » de cour². En effet, la permanence n'était qu'un vain mot; la soi-disant cour permanente d'arbitrage n'était autre chose qu'une simple liste d'arbitres désignés par les Etats contractants, à raison de quatre au plus par pays, nommés pour une période renouvelable de six ans, et dont les parties en litige choisissait les membres qui composeraient le tribunal appelé à statuer. Ce n'est donc pas « la cour permanente » qui juge, mais des tribunaux issus de sa liste, tribunaux qui n'ont pas de sessions régulières, mais qui se réunissent quand ils sont saisis pour disparaître aussitôt après. Il n'y a donc ni esprit de corps, ni esprit de suite³.

Ainsi, si on prend dans leur ensemble les résultats de l'œuvre de la I^{re} Conférence de La Haye, touchant particulièrement au maintien de la paix et de la sécurité, c'est-à-dire les résultats en matière d'armements et de règlement pacifique des conflits, l'idée qui s'en dégage est celle d'un échec. Echec retentissant en matière de limitation des armements, échec en matière d'arbitrage obligatoire même limité à ces cas précis et peu importants, échec aussi en matière de l'ins-

1. M. N. Politis, *La justice internationale*, p. 101.

2. M. Politis, *La justice internationale*, p. 129.

3. Toutefois, pour faciliter ces réunions, on dote la « Cour permanente » d'un greffe, chargé spécialement de garder les archives et de centraliser tous les documents relatifs à l'arbitrage; ce greffe est placé sous le contrôle « d'un conseil d'administration » composé du Ministre des Affaires Etrangères des Pays-Bas et des représentants diplomatiques des puissances accréditées auprès de la Cour de La Haye.

titution d'une cour vraiment perpétuelle. L'échec de première Conférence de la paix de La Haye a désillusionné plus qu'il n'a étonné; il y avait trop de causes de conflits dans le monde, trop de méfiance, trop d'insécurité. On ne bâtit pas l'édifice de la paix sur un volcan. Avant la réunion de la Conférence, MM. Pillet et Fauchille écrivaient : « Toute modification des rapports actuels des peuples basée sur le « *statu quo* » paraît vouée à un échec immédiat ou très prochain. Certaines de ces questions naissent de la situation évidemment transitoire dans laquelle plusieurs peuples se trouvaient à l'époque actuelle. Qui peut penser que les Etats balkaniques puissent être à jamais consolidés dans leur état présent ou que l'on puisse stipuler une paix durable sans avoir des lumières sur le sort prochain de la Chine ? Ailleurs, c'est le caractère même de certains états de fait qui s'oppose à ce que l'on puisse honnêtement ou prudemment renoncer à les modifier.

« Désarmera-t-on sans rien changer au sort humiliant pour l'Europe des sujets chrétiens du Sultar. L'honnêteté publique ne le souffrirait pas. Respectera-t-on le *statu quo* en Egypte ? La prudence la plus élémentaire s'y opposerait. Il existe enfin des questions redoutables par leur importance, redoutables aussi par leurs difficultés et sans la solution desquelles tout apaisement serait illusoire.

« Le type en est assurément la question d'Alsace-Lorraine où tant d'intérêts si grands se trouvent engagés; question toujours menaçante et malheureuse à ce point qu'elle compromet à la fois le sort des vainqueurs et des vaincus. Voilà les points dont le règlement, à notre avis, s'impose avant tout, à peine pour la future Conférence de s'attaquer à une œuvre décevante et inutile¹. »

« L'aptitude à la guerre de nos Etats modernes, écrivait à son tour le professeur allemand Felix Stœrk, ne réside que pour la plus petite partie dans leurs armées et leurs marines seules; car le militarisme n'est pas le dernier fondement des grands maux de notre temps; il est plutôt un système alarmant d'un mal grave dont la racine est plus profonde. Ce

1. *R. G. D. I. P.*, t. V, p. 689 et suiv.

mal caché dans les profondeurs de notre corps social, dont il épuise les forces et tarit la vie, aucun mortel ne peut, en s'attaquant à ses symptômes, le guérir, aucun, pas même le Tsar¹. »

A peine la première Conférence de La Haye terminait-elle ses travaux, que les graves désordres des Boxers éclataient en Chine et nécessitaient l'intervention des armées des grandes puissances.

Presque en même temps la guerre des Boërs exigea de la part de l'Angleterre un grand effort militaire. Moins de quatre ans après, l'auguste protagoniste de la première Conférence de la paix, la Russie, était en guerre et l'incident de la flotte de l'amiral Rodjetsvinsky, qui se produisit au cours de cette guerre, a failli se tourner en une guerre européenne.

Ainsi, au lieu d'assister à une réduction ou à une limitation des armements, ce fut au contraire leur accroissement considérable, entraînant par conséquent des dépenses militaires.

En 1907, à la deuxième Conférence de la paix de la Haye, le premier délégué britannique, Sir Edward Fry, déclarait « Les dépenses militaires, tant pour les armées que pour la marine, se sont considérablement accrues. Ainsi selon les meilleurs renseignements, que j'ai pu obtenir, ces dépenses atteignaient en 1898 (l'année qui précéda la première Conférence de La Haye) un total de plus de deux cent cinquante et un million de Livres sterling pour les pays de l'Europe (à l'exception de la Turquie et du Monténégro), les Etats-Unis d'Amérique et le Japon, tandis que les mêmes dépenses des mêmes pays ont dépassé, pendant l'année 1906, un total de trois cent vingt millions de L. S.² ».

B). *La conférence de la Haye de 1907*

La première Conférence avait envisagé une Conférence ultérieure; les événements qui s'étaient déroulés depuis avaient fait craindre un instant que la Conférence de 1899 ne

1. R. G. D. I. P., t. V, p. 705.

2. J. B. Scott, *Les Conférences de la paix de La Haye*, p. 567.

restât une expérience isolée. Pourtant ces événements n'avaient pas assez découragé certains amis sincères de la paix, qui caressaient le rêve qu'une deuxième Conférence aurait peut-être plus de chances de succès que la première. Sous leur influence, le Président des Etats-Unis, Théodore Roosevelt, prit l'initiative de la réunion de la deuxième Conférence¹.

Cette deuxième Conférence se réunit également à La Haye le 15 juin 1907, et continua à siéger d'une façon presque permanente jusqu'au 18 octobre de la même année. Elle tenait ses séances au Binnenhof, dans l'antique Salle des Chevaliers (l'exquise Salle d'Orange de la Maison des Bois était un cadre trop étroit cette fois-ci).

Quarante-quatre Etats furent représentés à la deuxième Conférence, tandis que vingt-six seulement assistaient à la première.

La Conférence se divisa en quatre Commissions et la répartition du programme entre elles fut fixée comme il suit :

1^o *Première Commission* : Arbitrage; Commission d'enquête internationale et questions connexes.

2^o *Deuxième Commission* : Améliorations dans le régime des lois et coutumes de la guerre sur terre; ouverture des hostilités : déclaration de 1899; droits et objections des neutres sur terre.

3^o *Troisième Commission* : Bombardements des ports, villes et villages par une force navale, pose de torpilles etc... Régime auquel seraient soumis les bâtiments des belligérants dans les ports neutres; compléments à apporter à la convention de 1899 pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève de 1864, révisée en 1906;

4^o *Quatrième Commission* : Transformations des bâtiments de commerce en bâtiments de guerre; la propriété privée sur mer; les délais de faveur; contrebandes de guerre; blocus.

M. de Nelidow, premier délégué russe, et Président de

1. Voyez sur l'influence de l'American Peace Society et de l'Union interparlementaire tenue à St-Louis (U. S. A.) le 13 septembre 1904, l'ouvrage précité de M. J. Brown Scott, p. 83 et 84.

la deuxième Conférence de La Haye, résumait ainsi la tâche de cette Conférence¹.

« Cette tâche, Messieurs, telle qu'elle résulte du programme de la Conférence accepté par tous les gouvernements, disait-il à la première séance du 15 juin 1907, se compose de deux parties. Il s'agit d'un côté de rechercher les moyens de régler à l'amiable les différends qui peuvent surgir entre les Etats et de prévoir ainsi des ruptures et des conflits armés. Il faut tâcher, d'autre part, si la guerre a éclaté, d'en adoucir les charges, tant pour les combattants que pour ceux qui pourraient en être indirectement atteints ». C'est cette deuxième partie du programme que la Conférence considère comme de beaucoup la plus importante. Trois Commissions sur quatre, créées par la Conférence s'en occupèrent. L'une (la deuxième) pour la conduite de la guerre terrestre; les deux autres (troisième et quatrième) pour celle de la guerre maritime, que la guerre russo-japonaise avait mise à l'ordre du jour². Mais on cherche vainement dans le programme de la deuxième Conférence de la paix une stipulation visant la question de la réduction des armements qui fut en 1898-1899, tout d'abord le but unique, puis le but principal de l'invitation du tsar Nicolas II. Dans le projet du programme proposé par le Gouvernement russe au mois d'avril 1906, et qui resta en fait définitif, cette question de la limitation des armements ne fut pas non plus mentionnée. Le secrétaire d'Etat américain, M. Elihu Root, auquel une copie du projet du programme russe fut présentée le 12 avril 1906, en était un peu étonné. Il rappela, dans une note du 7 juin 1906 au Gouvernement russe la circulaire des

1. Voyez texte de ce discours dans *Les actes et documents relatifs à la 2^e Conférence de la paix* (1907), vol. I, p. 49-52.

2. Au point de vue où nous nous plaçons, celui de la sécurité internationale, les travaux de ces trois Commissions ne nous intéressent pas beaucoup; en tout cas, pas autant que les deux questions du règlement pacifique des conflits et de la limitation des armements. Toutefois, nous devons rappeler que les règles et les conventions relatives aux réglementations de la guerre, aussi bien maritime que terrestre ou aérienne, ne sont pas inspirées uniquement par des mobiles humanitaires, mais aussi, et pour certains cas, par le désir d'obtenir une certaine sécurité (relative, il est vrai), telle que, par exemple, la déclaration interdisant de lancer des projectiles et des explosifs du haut des ballons (1899) et la convention concernant le bombardement par des forces navales en temps de guerre, des ports, villes et villages non défendus (1907).

12-24 août, dans laquelle le comte Mouravief, ministre des Affaires étrangères du tsar, disait que « le maintien de la paix générale et une réduction possible des armements excessifs qui pèsent sur toutes les Nations se présentent, dans la situation actuelle du monde entier, comme l'idéal auquel devraient tendre les efforts de tous les gouvernements ».

« La vérité et la valeur de sentiments ainsi exprimés, remarquait très justement la note de M. Root du 7 juin 1906, restent évidemment indépendantes des circonstances spéciales et des obstacles que peut rencontrer leur réduction à un moment donné. Il est vrai, ajoutait-il, que la première Conférence de La Haye a jugé impossible en pratique leur mise en effet, mais il a toujours fallu des efforts patients et prolongés pour amener l'humanité à réaliser un grand idéal. Il serait très regrettable que cet effort, si heureusement et si magnaniment inauguré par Sa Majesté impériale, vint à être abandonné¹ ».

Et le Gouvernement des Etats-Unis s'est réservé la liberté de soumettre à la deuxième Conférence, la question de la limitation des armements².

Quant à l'attitude de la Russie, elle s'explique; la guerre russo-japonaise lui avait montré l'infériorité de ses armements; elle songeait à les perfectionner et à les développer; elle ne voulait pas alors être gênée par une convention internationale. Une note de l'ambassadeur de Russie, le baron Rosen, au secrétaire d'Etat américain, datée de 22 mars-4 avril 1907, disait. « Le Gouvernement impérial croit de son devoir de déclarer que, pour sa part, il maintient son programme du mois d'avril 1906 comme base des délibérations de la Conférence et, dans le cas où la Conférence abordera une discussion qui ne lui paraîtrait pas devoir aboutir à un résultat pratique (ce qui vise avant tout la question de la limitation des armements), il se réserve à son tour le droit de s'abstenir d'une pareille discussion. » Des observations analogues à celles de la

1. J. Brown Scott, *op. cit.*, p. 95-96.

2. L'Angleterre et l'Espagne se réservaient, elles aussi, le droit d'en parler malgré tout.

Russie ont été faites par les gouvernements allemand et autrichien¹.

Ainsi la question de la limitation des armements, « cet idéal auquel devraient tendre les efforts de tous les gouvernements » se trouva condamné avant la réunion de la deuxième Conférence de la paix. Cependant, cette question occupa les plénipotentiaires à plusieurs reprises et l'Angleterre, qui s'était constituée le champion de cette idée, profita de toutes les circonstances pour la mettre sur le tapis¹. A la séance plénière du 17 août, le premier délégué de la Grande Bretagne, Sir Edward Fry, après avoir démontré que, dans l'intervalle de deux Conférences (1899-1907), les dépenses annuelles militaires avaient augmenté de la somme de soixante-neuf millions de livres sterlings, s'écriait : « Telles sont les dépenses excessives qui pourraient servir à de meilleures fins ; tel est, Monsieur le Président, le fardeau sous lequel gémissent nos populations ; telle est la paix chrétienne du monde civilisé au xx^e siècle³ ».

A la fin de son discours, Sir Edward Fry ajoutait qu'il était avertisé à faire à la Conférence la déclaration suivante : « Le Gouvernement de la Grande-Bretagne, était-il dit, serait prêt à communiquer annuellement, aux puissances qui agiraient de même, le projet de construction des nouveaux bâtiments de guerre et les dépenses que ce projet entraînerait. Cet échange de renseignements faciliterait un échange de vues entre les gouvernements sur les réductions que, d'un commun accord, on pourrait effectuer. Le Gouvernement britannique croit que, de cette façon, on pourrait arriver à une entente sur la question des sommes que les Etats pourraient allouer à ce chapitre de leur budget⁴ ».

Finalement, le premier délégué britannique proposa l'adoption de la résolution suivante :

« La Conférence confirme la résolution adoptée par la Conférence de 1899 à l'égard de la limitation des charges mili-

1. J. B. Scott, *ibid.*

2. De Lavalley, *Essai sur le désarmement*, p. 43.

3. Voyez le texte de ce discours dans *Actes et documents relatifs à la deuxième Conférence de la paix*, vol. I, p. 90-92.

4. *Actes et documents*, *ibid.*, vol. I, p. 90-91.

taires, et, vu que les charges militaires se sont considérablement accrues dans presque tous les pays depuis la dite année, la Conférence déclare qu'il est hautement désirable de voir les gouvernements reprendre l'étude sérieuse de cette question¹ ».

La résolution proposée par Sir Edward Fry fut appuyée par les délégués des Etats-Unis de la France et de l'Espagne, et, sur la proposition du Président de la Conférence, M. de Nélidow, elle fut adoptée par d'unanimes acclamations, sans être mise au vote. « Malgré quelques précautions oratoires, écrit M. Debidour, c'était une fin de non-recevoir qui causa dans toute l'Europe une déception profonde et ne lui laissa guère l'espoir d'un avenir meilleur² ».

Le même esprit qui faisait écarter des délibérations de la Conférence : la question importante de la limitation des armements faisait aussi échouer la tentative de l'établissement d'un traité général d'arbitrage obligatoire. C'eut été un grand progrès si la Conférence avait réussi dans cette matière. Un grand pas dans la voie de la pacification du monde eut été fait. En effet, ce n'est pas peu de chose que substituer les moyens pacifiques à la force, le règlement des conflits internationaux, certes, rien ne garantit qu'un tel traité, une fois conclu serait toujours respecté, mais nous n'oublions pas que le refus de l'arbitrage dans ce cas aurait exposé l'Etat refusant à la critique internationale et que la condamnation de l'opinion publique mondiale n'est pas une sanction négligeable. Ce qui prouve ceci, c'est la résistance acharnée des Etats, réfractaires à l'arbitrage, à la conclusion d'un accord général. Ce fut l'Allemagne, qui, en 1899, s'opposa d'une manière hautaine et cassante à toute organisation sérieuse de l'arbitrage et aussi bien à la création d'une cour permanente qu'à la reconnaissance de l'arbitrage général et obligatoire, même limité à certains cas secondaires. Ce fut encore l'Allemagne qui fit sombrer en 1907 la perspective d'un traité général d'arbitrage obligatoire. La question venait d'être reprise en 1907 avec toute apparence de succès. En effet, dans les huit années qui ont séparé la Conférence de La Haye de 1899 de celle de 1907, la cause de l'arbitrage obligatoire avait fait des progrès remarquables.

1. *Ibid.*, p. 92-93.

2. A. Debidour, *Histoire diplomatique de l'Europe*, t. IV, p. 93 (2^e éd.).

Dans cet intervalle, il a été conclu plus de quarante clauses compromissaires et plus de soixante traités d'arbitrage, dont certains entre des grands Etats européens¹. Signalons surtout le traité d'arbitrage conclu le 14 octobre 1903 entre la France et la Grande-Bretagne et qui a servi de modèle à la conclusion d'autres traités ultérieurs; ce traité entre la France et la Grande-Bretagne, instituant l'arbitrage obligatoire pour les différends d'ordre juridique, ou relatifs à l'interprétation des traités existants entre les deux pays et qui n'auraient pu être réglés par la voie diplomatique, malgré que ce traité réserve les questions relatives aux intérêts vitaux, à l'indépendance et à l'honneur natal, ne constitue pas moins un point de départ d'une grande valeur; d'autre part, on ne peut pas contester que la « cour permanente » d'arbitrage créée en 1899 avait déjà commencé à travailler; quatre cas d'arbitrage se sont présentés devant elle dans l'intervalle de 1899 à 1907. Encouragé par les résultats déjà obtenus, M. Léon Bourgeois, partisan infatigable de l'arbitrage déclarait dans son discours d'ouverture à la 1^{re} Commission dont il était le président, que les Nations pourraient bien faire conjointement ce qu'elles avaient fait séparément, ou en groupes, et qu'un traité général d'arbitrage pourrait bien résulter des travaux de la Commission².

Le désir de la Conférence était incontestablement de conclure un traité général d'arbitrage; différents projets d'arbitrage général ont été présentés à cet égard à la Commission de la Conférence³, mais à la première séance de la 1^{re} Sous-Commission de celle-ci (tenue le 23 juillet 1907), le chef de la délégation allemande, le baron Marschall de Bieberstein, s'exprima nettement en faveur des traités spéciaux, de préférence à une convention générale. Habile diplomate, mais ayant aussi longtemps pratiqué le droit, le baron Bieberstein chercha des arguments juridi-

1. M. Politis, *La justice internationale*, p. 200.

2. Voyez le discours de M. Bourgeois dans *Actes et Documents de la 2^e Conférence de la paix*, 1^{re} Commission, 1^{re} séance, t. II, p. 8-9.

3. V. J. B. Scott, *op. cit.*, p. 285 et suiv. Les Etats-Unis d'Amérique, la Serbie, le Portugal, la Suède, le Brésil présentèrent chacun un projet. Ces projets servirent de base de discussion à la Commission et à son comité d'examen.

ques pour cacher des soucis politiques qui préoccupaient son Gouvernement. Comme le disait M. Politis, « Tout ce qu'on peut imaginer comme objections juridiques ou pratiques contre l'arbitrage au moyen d'un traité universel a été dit par le premier délégué allemand avec science et habilité¹ ».

L'opposition de l'Allemagne entraîna, comme en 1899, celle de l'Autriche-Hongrie et de quelques autres Etats secondaires.

La Conférence se divisa ainsi en deux groupes, et il devint de plus en plus manifeste que tout espoir d'unanimité devait être abandonné et, faute d'un accord unanime, le projet adopté en commission et qui indiquait une série de cas où l'arbitrage obligatoire était accepté sans aucune réserve, ne pouvait pas être incorporé dans la « Convention sur le règlement pacifique des conflits ». La Conférence se borna à enregistrer dans un acte final sa reconnaissance unanime du principe de l'arbitrage obligatoire et la possibilité de son application sans réserve dans certains cas déterminés, notamment ceux relatifs à l'interprétation et à l'application des stipulations conventionnelles internationales.

Enregistrées dans l'acte final, ces déclarations ne constituaient qu'un engagement moral.

La tentative de l'organisation de l'arbitrage obligatoire et général avait échoué, celle de la création d'une nouvelle cour de justice arbitrale vraiment permanente et qui devait doubler la cour fantôme créée en 1899, avait connu le même sort. Une cour de justice internationale, pour bien fonctionner, devait compter un nombre limité de juges, 17 au plus ; or, 44 Etats étaient représentés à la deuxième Conférence de La Haye en 1909, dont 8 grandes puissances. Comment, dans ce cas, pourrait-on procéder à la nomination des juges ? Voilà la question qui s'était posée et que la Conférence discutait âprement. Les Etats-Unis d'Amérique avaient préconisé que les 8 grandes puissances nommeraient chacune un juge permanent sur les 17 que devait compter la cour, et que les 36 Etats secondaires procéderaient à la nomination des 9 autres juges, à tour de rôle. Cette solution, de même

1. Politis, *op. cit.*, p. 206.

que d'autres propositions transactionnelles, se heurtaient à l'opposition véhémement des Etats secondaires qui ne voulaient pas se départir de la rigueur des principes de l'égalité des Etats, principe dont ils exagérèrent la portée et en réduisirent le sens.

L'Egalité ne devait et ne doit s'étendre qu'au point de vue juridique, mais elle ne saurait conduire à l'égalité des fonctions¹.

Quoi qu'il en soit, l'obstination des représentants des petites puissances rendait vaine la création d'une cour arbitrale vraiment permanente. La deuxième Conférence de la paix a élaboré il est vrai, un « projet d'une convention relative à l'établissement d'une cour de justice arbitrale », mais cette cour de justice arbitrale n'a jamais vu le jour, faute d'entente sur le mode de désignation des juges.

La première Conférence de la paix avait établi une liste de juges sans « cour » proprement dite; la deuxième organisait une « cour » sans juges. Dans les deux cas, les résultats ne sont vraiment pas édifiants.

Appréciation de l'œuvre des deux conférences de La Haye (1899-1907) et conclusion

Les buts que s'étaient donnés les deux Conférences de la paix, tenues à La Haye en 1899 et en 1907, étaient au nombre de deux :

- 1^o Faire avancer la cause de la paix, et
- 2^o Donner des lois à la guerre.

Le premier était sans doute de beaucoup le plus important. L'avancement de la cause de la paix s'est poursuivi lui-même dans deux voies différentes : le mouvement vers le désarmement et l'établissement de la solution pacifique des litiges internationaux².

De toutes les questions soumises à ces Conférences, celle de la réduction ou de la limitation des armements était la plus intéressante et la plus actuelle; et c'est de sa solution

1. M. Politis, *La justice internationale*, p. 137.

2. M. Pillet, *Les conventions de La Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907*, p. 112.

que dépendaient, dans une assez large mesure, la paix et la tranquillité des Nations.

Or, dans cette question, les Conférences n'avaient abouti qu'à un échec retentissant. L'œuvre de l'organisation de la paix s'en trouvait grandement compromise.

En ce qui concerne le règlement pacifique des conflits internationaux, les deux Conférences de La Haye se sont efforcées de faire faire à la cause de la paix un pas décisif en établissant que certains conflits au moins, doivent être résolus par des moyens amiables, et non pas par la voie des armes; mais ici encore les bonnes volontés faisaient défaut, les passions et les ambitions s'accusaient, et l'on a dû se contenter d'un système facultatif de règlement pacifique des conflits et, par cela même qu'il était facultatif, et dépourvu de toutes sanctions, il ne constituait qu'une barrière fragile et presque imperceptible au recours à la force.

L'œuvre des Conférences de La Haye était moins funeste dans le domaine de l'organisation des coutumes et des lois de la guerre; ainsi, par une sorte d'ironie, les « Conférences de la paix » devenaient, avant tout, les Conférences de l'organisation des « conduites de la guerre ». Mais ici encore, l'œuvre des deux Conférences de La Haye n'a pas été plus utile. L'expérience des dernières années a montré combien il est vain de réglementer la conduite de la guerre. Les canons de 1914-1918 faisaient sauter avec éclat l'œuvre laborieusement élaborée par les juristes et les diplomates de 1899 et de 1907¹.

On a souvent parlé, avant 1914, du progrès que les deux Conférences de La Haye ne manqueraient pas de faire faire à la cause de la paix. Les pronostics favorables que l'on avait formés ont été entièrement démentis par les événements².

Dès 1899 éclata la guerre de l'Angleterre et du Transvaal.

En 1900-1901, nous trouvons l'expédition de Chine conduite par tout un groupe de puissances.

1. Cette expérience semble être totalement oubliée aujourd'hui où on parle à la Conférence navale qui se réunit le 21 janvier 1930 de réglementer la guerre sous-marine.

2. Pillet, *op. cit.*, p. 205.

En 1904-1905, c'est la guerre funeste russo-japonaise.
En 1907, l'expédition du Maroc.

En 1911, l'expédition tripolitaine et la guerre italo-turque.
Puis, les deux guerres balkaniques, et enfin, la Grande guerre.

Ces guerres, et les crises politiques multiples auxquelles l'Europe surtout était sujette, ont révélé clairement que le vieux monde était bien malade; les Conférences de 1899 et de 1907 connurent bien sa maladie, mais elles reculèrent devant l'énormité de la tâche et des sacrifices qu'exigeait sa guérison. Celle-ci nécessitait plusieurs interventions chirurgicales, tandis que les Conférences de La Haye se bornèrent à conseiller des palliatifs. L'échec était donc inévitable.

L'expérience des deux Conférences de La Haye a montré, d'une façon éclatante la vanité de tous les efforts qui visent à maintenir la paix sur la base d'un statu quo d'injustice et, au milieu d'une atmosphère de méfiance et de soupçons communs.

Et, l'expérience plus longue de l'histoire des siècles passés montre, à son tour, l'inefficacité et l'insuffisance du système de l'équilibre des Alliances, et du concert européen pour assurer la sécurité aux Nations. Cette inefficacité et cette insuffisance, la Grande guerre les a fait ressentir plus fortement que jamais. Peuples et gouvernements, une fois cette guerre terminée n'eurent plus qu'un seul but : éviter le retour d'une pareille calamité, et organiser la paix sur des bases solides.

Mais si tout le monde était d'accord sur le but à atteindre on ne l'était pas sur les moyens qui devraient permettre d'atteindre ce but.

PREMIÈRE PARTIE

Après la Victoire :
Les garanties de la sécurité !

CHAPITRE I

LES DEUX CONCEPTIONS DE LA VICTOIRE

Après les terribles souffrances que toute l'Europe, non seulement les belligérants, mais aussi les neutres, avaient supportées pendant les quatre ou cinq années de la guerre, il y avait, chez tous les peuples, un besoin intense de repos, de paix, d'un repos durable et d'une paix perpétuelle.

La permanence de la paix est, pour le monde, et surtout pour l'Europe une question vitale, car il est visible qu'un prochain conflit de ce genre serait, sans aucun doute, plus atroce et plus meurtrier encore. La dernière guerre nous a montré ce que c'est que la guerre industrielle et chimique; or, l'industrie et les sciences ne cessent jamais de progresser; la puissance de destruction d'une seconde guerre serait donc terriblement accrue. « L'esprit, écrivait M. Georges Scelle, « ne saurait imaginer sans vertige ce que serait le prochain « conflit et les conséquences qu'il engendrerait... Il est douteux que la civilisation européenne puisse supporter une « fois encore ce cataclysme exaspéré... une secousse nouvelle, « plus profonde et plus étendue que celle à laquelle nous « venons d'assister amènerait la destruction totale de la « richesse. Comme le monde romain sous l'invasion barbare, « l'Europe moderne croulerait inévitablement¹ ».

Il est donc compréhensible que, dès la fin des hostilités, et même auparavant, le problème de la paix et de la sécurité des Nations se soit posé avec toute sa plénitude et ait préoccupé tous les esprits. Les regards du monde entier se tournèrent vers Paris, lieu de réunion de la Conférence de la

1. Georges Scelle, *Le pacte des Nations*, p. 14 et 15.

paix. C'est aux diplomates et aux hommes d'Etat réunis dans cette ville qu'incombait la lourde tâche de réaliser cette paix perpétuelle, espoir suprême de toute l'humanité.

Sur quelle base allait-on faire cette grande paix ? Fallait-il suivre les idées et les méthodes anciennes ? Il y avait, en effet, pour cela, un cadre classique de traité de paix qu'on remplissait à chaque occasion, en s'inspirant des traditions plus ou moins établies. Fallait-il au contraire faire table rase du passé et inaugurer une ère nouvelle ? La guerre était sans précédent ; la paix qui allait en être la conclusion ne devait-elle pas être de même ? Comment, d'autre part, allait-on garantir aux Etats le repos et la sécurité ? Par les anciens systèmes d'équilibre de force et d'alliance, ou par un système nouveau ?

Section I

Les deux conceptions de la paix

Deux grandes conceptions sur la manière de conclure la paix se sont en effet, heurtées violemment à la fin de la Grande Guerre. D'une part, il y avait la conception classique et traditionnelle de la victoire, celle que pratiquait depuis des siècles la diplomatie européenne, celle dont s'était inspirés les négociateurs de tous les traités de paix qui avaient jusqu'alors mis fin aux grandes guerres européennes. Il y avait d'autre part, la conception toute nouvelle que le président des Etats-Unis d'Amérique Woodrow Wilson exprimait dans ses multiples discours et messages et qu'il voulait faire triompher à la Conférence de la paix.

A) *La conception classique*

Une tradition séculaire a considéré la paix comme la « chose » du vainqueur qui peut la façonner à sa guise. Si le vainqueur est l'Etat attaqué, alors cette raison justifie à ses yeux toutes les mesures et toutes les conditions qu'il peut imposer à son agresseur sous prétexte de le mettre dans

l'impossibilité de nuire de nouveau à la paix et à la tranquillité.

Si, par malheur, c'est l'agresseur qui obtient la victoire finale, alors aucun scrupule ne l'arrête, il dicte sa volonté; il cherche par tous les moyens à tirer du traité de paix tous les avantages qu'il avait espérés de la guerre.

Dans les deux hypothèses, les résultats sont donc sensiblement les mêmes. Le vainqueur que sa guerre soit juste ou injuste, peut imposer au vaincu des transformations profondes dans son Etat politique lorsque ces transformations lui permettent de retirer de la victoire tout le profit qu'il en avait espéré; il peut agrandir son territoire en annexant un morceau plus ou moins grand de celui du vaincu. Il peut, pour se dédommager des dépenses qu'il a faites, imposer au vaincu une forte contribution de guerre qui, jetant le désordre dans les finances de ce dernier, doit lui ôter dans l'avenir toute idée de revanche et empêcher son relèvement rapide. C'est pour cette même raison qu'on occupera le territoire du vaincu, qu'on lui imposera une réduction importante de ses armes et de ses effectifs militaires.

Bref, les traités de paix ont toujours cherché à réaliser les intérêts particuliers de l'Etat ou des groupes d'Etats vainqueurs, sans égard aux intérêts supérieurs de la paix et de l'humanité et au mépris de la volonté des peuples qui se trouvaient ainsi troqués entre les Gouvernements et transférés d'une souveraineté à une autre à la suite d'une simple conférence internationale ou d'un accord entre rivaux « comme des troupeaux, ou des pions sur l'échiquier ».

L'histoire des traités de paix abonde en exemples de territoires ainsi extorqués par la force au vaincu :

C'est ainsi, et sans remonter très loin dans le passé que, lors des négociations de la paix de Westphalie et dès la première proposition que firent les ministres de la France le 4 juin 1645, ceux-ci demandèrent en dédommagement des pertes que leur pays avait subies et des dépenses qu'il avait faites, ou comme on disait alors « à titre de satisfaction » tel ou tel territoire et se réservèrent, en même temps, la faculté de retrancher de leurs prétentions, d'y ajouter et d'y changer tout ce qui leur paraissait nécessaire à eux et à leurs alliés.

C'est ainsi que s'est effectué au XVIII^e siècle, le partage de la Pologne entre la Prusse, l'Autriche et la Russie. L'impératrice Marie-Thérèse versa, dit-on, des larmes sur la Pologne, mais l'attrait de l'égalité des parts l'emporta chez elle sur l'injustice du partage. Comme le dit si bien Albert Sorel dans son petit volume sur la question d'Orient au XVIII^e siècle. « Elle inclinait à confondre l'équité du partage « avec l'égalité des parts; elle commençait à se figurer que « la justice serait satisfaite lorsque l'aiguille de la balance « serait droite et que les deux plateaux pèseraient le même « poids ».

C'est ainsi, enfin, que la Prusse en 1870 annexa l'Alsace-Lorraine malgré la volonté formelle des Alsaciens-Lorrains de rester attachés à la France.

Catherine II énonçait, sous une forme brève, la conception qui dominait la plupart, sinon toutes les chancelleries de son temps : « Celui qui ne gagne rien perd ». Déjà Machiavel avait dit : « C'est chose fort naturelle et ordinaire que de « désirer s'étendre et amplifier ses limites et quand les hommes le peuvent et l'entreprennent, ils en sont grandement « loués ou pour le moins non repris ».

Les traités qui ont mis fin aux guerres napoléoniennes constituent un exemple typique de la conception classique de la victoire, et de la paix qui devait la suivre. Après les longues séries de guerres de la Révolution et de l'Empire, il fallait refaire la carte de l'Europe. Le cadre classique des traités de paix ne semblait pas être fait pour de telles circonstances. Jamais, en effet, l'Europe n'avait connu auparavant un tel bouleversement, pas même lors des invasions barbares de la terrible guerre de trente ans. Le moment semblait donc opportun pour les pays européens de se donner à jamais une paix durable basée sur les principes larges et universels du droit et de la justice. Mais les vainqueurs de 1814-1815 ne connaissaient qu'un seul droit : le droit de la conquête et de la force et la justice pour eux. C'était l'égalité de spoliation.

Pour arrêter la force brutale des vainqueurs et pour mettre des bornes à leur ambition, la France vaincue, sous l'habile impulsion de Talleyrand, rappelle à ses adversaires le droit public européen, « mais les vainqueurs, dit M. Dupuis ne

« voulaient pas entendre parler d'un droit qui barrerait la « route à leurs convoitises¹ ». Malgré les belles promesses faites par les peuples de l'Europe au moment où la victoire était encore douteuse, le Congrès de Vienne n'a fait que suivre les traditions et les conceptions anciennes. Les vainqueurs se partagèrent les territoires enlevés aux Etats faibles et aux Etats vaincus, sans tenir compte le moins du monde du désir des peuples ni des intérêts de la paix et de la tranquillité de l'Europe.

Les contemporains en ont bien eu le sentiment. L'un de ceux qui ont pris part au congrès : Le Chevalier Frédéric de Gentz écrivait : « On nous avait promis en venant au « Congrès, une réforme du système politique européen, on « nous avait promis des garanties de paix universelle. En « réalité, le Congrès n'a fait que des restaurations arbitraires « sans une seule de haute portée, sans une mesure d'ordre « public. » Ceux qui à l'époque de la réunion du Congrès de Vienne, avaient bien saisi la nature et les objets de ce Congrès, disait-il aussi, ne pouvaient guère se méprendre sur sa marche quelle que fût leur opinion sur ses résultats. Les grandes phrases de reconstruction d'ordre social, de régénération du système politique de l'Europe, de paix durable fondée sur une juste répartition de force, etc... se débitaient pour tranquilliser les peuples et pour donner à cette réunion solennelle un air de dignité et de grandeur, mais le véritable but du congrès était le partage entre vainqueurs des dépouilles enlevées au vaincu.

Les traités de 1815 devaient dominer le dix-neuvième siècle, qui assista à leur effritement, et à peine les grandes puissances se remettaient-elles des souffrances et des fatigues que leur avaient causées les guerres de la Révolution et de l'Empire, qu'elles reprenaient les armes et que les hostilités se succédèrent : Guerre d'Indépendance de l'Italie (1859); Guerre des duchés (1864); Guerre austro-prussienne (1866); Guerre franco-allemande (1870). Les deux dernières surtout ont complètement bouleversé l'équilibre des forces

1. Ch. Dupuis, *Le Droit des gens et les rapports des grandes puissances avec les autres Etats*, p. 60 et 69.

établi à Vienne et ont préparé la Grande Guerre. Ainsi les traités de paix basés sur la force et inspirés par l'esprit de conquête n'ont jamais donné à l'Europe une paix durable.

Ils n'ont fait que clore une guerre pour préparer le terrain à une autre. Ils contenaient, en eux-mêmes, les germes des hostilités futures. Ils laissaient aux vaincus la haine et aux vainqueurs les craintes d'une revanche. Le vainqueur les considérait comme un bénéfice de la victoire, le vaincu comme une perte, une humiliation à réparer au plus tôt en profitant des circonstances. C'est précisément pour s'assurer contre une telle éventualité que le vainqueur, comme nous l'avons vu, cherche à limiter et à réduire les armements de son adversaire, occupe son territoire pour mieux le surveiller ou le forcer à payer une forte indemnité afin de retarder son relèvement, mais ces moyens ne constituent que des garanties illusoires et temporaires. A mesure que la victoire s'éloigne et le relèvement du vaincu se poursuit, ces garanties s'effacent une à une comme un décor éphémère dont il ne reste que le souvenir. Devant la carence des garanties, les Etats ne trouvent d'autre mesure de sécurité que dans leurs armements et dans la politique séculaire d'alliance et d'équilibre qui, née de la méfiance et de la peur, ne fait que la perpétuer et l'accroître jusqu'au moment où la guerre, avec ses chances de succès, apparaît à tout le monde comme préférable à cet état de paix armée. L'Europe a vécu de 1870 jusqu'en 1914 dans cet état de paix armée. Pendant des années, la paix a été à la merci du moindre incident.

Malgré ces défauts évidents, cette conception de la paix avait pour elle la force des traditions séculaires. Elle trouva à la fin de la guerre des défenseurs ardents parmi les diplomates et les hommes d'Etat européens les plus éminents. Elle trouva même son théoricien dans la personne du grand juriste M. Antoine Pillet.

Dans son ouvrage intitulé *Le traité de Versailles* qui parut aussitôt après la signature de ce traité, M. Pillet écrivait : « Tout traité de paix est en corrélation étroite avec
« le conflit d'où la guerre est sortie; le traité est, en quelque
« sorte, une réponse qui vient s'appliquer à la question

« ouverte par la guerre. Lorsque la guerre est née d'une pré-
« tendue violation du droit, le traité alors rétablit le droit
« violé ou consacre définitivement cette violation, la trans-
« formant en un état de droit nouveau, suivant l'issue qu'ont
« eue les hostilités. Mais, le plus souvent, les guerres, et
« surtout les grandes guerres, comme celle qui vient de se
« terminer, ne sont pas causées par de pures et simples vio-
« lations de droits; le plus souvent, les guerres ont des
« causes politiques; elles sont, en quelque sorte, l'aboutis-
« sement fatal d'un état de choses qui se fait de plus en plus
« aigu, jusqu'à devenir insupportable et à faire trouver
« avantageux, à ceux qui en souffrent, les énormes sacrifices
« qu'une guerre impose, si, par ces sacrifices, ils pensent pou-
« voir se débarrasser de cet état de choses. Alors le traité
« qui termine une guerre doit être en corrélation exacte
« avec l'état des choses d'où la guerre est sortie. S'il ne l'est
« pas, il n'est pas le traité qui convenait, il n'est pas le traité
« qu'il fallait faire, il n'est pas le traité qui termine véri-
« tablement la guerre¹ ».

Le principe ainsi posé, en voici maintenant l'application.
« La guerre avait eu pour cause unique l'ambition de l'Al-
« lemagne, écrivait M. Pillet, à la suite d'une grande guerre,
« le monde ne désire que la paix; comment l'obtenir ? La
« vraie formule de la paix, la politique qui permet de retirer
« de la victoire le fruit que, précisément on en attend, consiste
« et a consisté toujours à mettre l'agresseur dans l'impos-
« sibilité de renouveler son agression. » Cette fin justifie, au
yeux de l'éminent juriste, tous les moyens. « Les éléments
« qui, seuls, pouvaient assurer à l'Europe et au monde une
« paix durable étaient au nombre de deux : il fallait abat-
« tre la Prusse, et il fallait en finir avec l'Empire d'Alle-
« magne... Il fallait revenir sur les conventions antérieures
« et refaire la petite Prusse telle qu'elle existait au moment
« des conquêtes de Frédéric, il fallait surtout dissoudre
« l'Allemagne, détruire le Reich².

« Ce second point, poursuivait l'auteur, le parti de dissoudre
« l'Empire Allemand, qui paraît à certains esprits une vé-

1. Antoine Pillet, *Le traité de Versailles*, p. 18.

2. Antoine Pillet, *Le traité de Versailles*, p. 21 et suiv.

« ritable énormité, est, en réalité, dans les traditions les plus
« certaines du droit international. Depuis Grotius, et même
« avant lui, chez les anciens canonistes, on n'a jamais douté
« que l'état coupable d'une agression injuste pût être mis
« par la force dans l'impossibilité de la renouveler et ici,
« la seule mesure efficace consistait dans la destruction de
« l'Empire allemand.

« Dans la pratique, on a toujours vu le vainqueur imposer
« des transformations profondes au vaincu, dans son état
« politique lorsque ces transformations lui paraissaient
« nécessaires pour retirer de la guerre tout le fruit qu'il en
« avait espéré.

« Donc, soit en doctrine, soit en pratique, la dissolution
« d'un Empire dont l'existence pouvait être justement
« réputée incompatible avec le repos d'un continent, et même
« du monde, est la chose la plus naturelle et la plus juste
« qui soit¹ ».

Poussant l'esprit ancien jusqu'à ses limites les plus extrêmes
M. Pillet réclamait pour le vainqueur « une large extension
territoriale ».

« Nous avons droit, disait-il, à une large extension terri-
« toriale, au moins, et en faisant nos prétentions aussi ré-
« duites que possible, à l'acquisition définitive de toute
« la rive gauche du Rhin, conformément à la politique
« suivie par l'ancienne monarchie française et continuée
« par les Assemblées de la Révolution ». « L'Alsace-Lorraine n'est
« pas pour la France une satisfaction suffisante, ajoutait-il;
« d'abord la population totale de ces deux provinces n'é-
« quivaut pas aux sacrifices supportés au cours de cette cam-
« pagne et deuxièmement, les terres ont été, en 1870, gagnées
« par la Prusse dans une campagne de six mois; or, ce qui
« qui peut être la récompense d'une campagne de six mois
« ne suffisait certainement pas à rémunérer d'une guerre
« de plus de quatre ans² ». Ainsi l'étendue de territoire à
prendre sur le vaincu se mesurera par les sacrifices subis
et le temps qu'ont duré les hostilités.

Un tel langage n'est pas de notre temps, il est du temps

1. Pillet, *op. cit.*, p. 21 et suiv.

2. Pillet, *op. cit.*, p. 64 et suiv.

de Westphalie. Le droit de réaliser des conquêtes par la force est justifié selon M. Pillet par deux raisons : une raison historique d'abord : la force a été la base de la constitution et de l'agrandissement de tous les Etats, aussi bien dans le vieux que dans le nouveau monde. « Pourquoi donc la « force venant en sens opposé ne détruirait-elle pas ce « que la force avait elle-même créé ? Et voici l'autre raison. « En se plaçant, d'autre part, sur le terrain pratique disait « M. Pillet, on ne voit pas pourquoi la guerre ne deviendrait « pas un moyen d'acquérir lorsqu'il s'agit, pour celui qui « l'a gagnée, de compenser des pertes subies. Est-il donc « plus juste de faire supporter définitivement au vainqueur « l'affaiblissement résultant de ses pertes que de lui permettre de réparer ses forces en s'adjoignant une part convenable de territoire prise sur les domaines du vaincu¹. »

Ne nous attardons pas à répondre aux arguments de M. Pillet, nous avons déjà vu combien la conception classique de traité de paix est défectueuse; les traités de forces et de conquêtes se sont montrés dans le passé et à plus forte raison se montrent actuellement incapables d'assurer au monde une paix durable.

C'est de l'impuissance de cette conception classique et traditionnelle d'assurer au monde la paix et la sécurité qu'est née la conception nouvelle des conditions d'une paix durable. Cette conception nouvelle est celle qu'a défendue de toute son énergie, le président des Etats-Unis d'Amérique, Woodrow Wilson.

B) *La conception nouvelle*

Le Président Wilson réfutait tous les principes sur lesquels on était habitué, depuis des siècles, à faire des traités de paix. Pour que la paix « soit », les conditions de la paix ne doivent pas servir seulement les intérêts particuliers des Etats vainqueurs mais les intérêts communs de toute l'humanité et pour cela, elles doivent être basées, non pas sur la force, mais sur les principes larges et universels du droit et de la « justice impar-

1. Pillet, *op. cit.*, p. 68.

tiale ». Sa seule règle est celle de l'égalité de traitement des différents peuples intéressés, la justice pleine et entière, en toute question et pour chaque nation que le règlement final intéresse, la justice pour les vainqueurs comme pour les vaincus

« Les hommes d'Etat responsables de partout, disait-il, le 27 août 1917, dans sa réponse à la communication de sa Sainteté le Pape aux peuples belligérants, doivent maintenant se rendre compte, s'ils ne l'ont pas fait jusqu'ici, qu'aucune paix ne peut reposer en sécurité sur des restrictions politiques ou économiques dont le but est de favoriser certaines nations, d'en mutiler ou d'en entraver d'autres, sur des mesures de représailles ou de vengeance, sur des torts causés par la volonté de nuire... Le peuple américain à la conviction que cette paix doit reposer sur les droits des peuples, grands ou petits, faibles ou puissants, sur le même droit à la liberté, à la sécurité, à l'autonomie et à une participation dans des conditions justes aux avantages économiques du monde, les peuples allemands étant naturellement compris comme les autres, à la condition qu'ils se contentent de l'égalité sans chercher la domination ».

... » Nous considérons que les indemnités de châtimement et contributions de guerre, le démembrement des empires, l'établissement des lignes économiques égoïstes et exclusives ne servent à rien, et en fin de compte sont pires qu'inutiles ; ils ne peuvent être la base convenable d'une paix quelle qu'elle soit, et, *a fortiori*, d'une paix durable, cette paix doit être fondée sur la justice, la bonne foi et les droits communs à toute l'humanité ».

« Les traités et les accords qui mettraient un terme à la guerre disait-il encore, doivent stipuler des clauses qui créent une paix digne d'être garantie et défendue, une paix qui obtiendra l'approbation de l'humanité et non pas seulement une paix qui servirait les intérêts particuliers et les ambitions immédiates des nations engagées dans le conflit² ».

« Cette paix doit être une paix sans victoire. Ce n'est

1. Cinquième message annuel du Président Wilson au Congrès, 4 décembre 1917.

2. Discours au Sénat des Etats-Unis sur les conditions essentielles d'une paix permanente, 22 janvier 1917 (Désiré Roustan, p. 100 et suiv., vol. I).

pas une chose agréable à dire ? Je demande qu'il me soit permis de donner ma propre interprétation et qu'on veuille bien croire que je n'en ai jamais eu d'autres dans ma pensée. Je ne cherche qu'à regarder les réalités en face sans faiblesse et sans rien dissimuler. La victoire signifierait la paix imposée aux perdants, les conditions d'un vainqueur imposées aux vaincus. Elle serait acceptée dans l'humiliation, par contrainte, au prix de sacrifices intolérables et laisserait une morsure, un ressentiment, un souvenir amer. Une paix établie ainsi ne saurait durer, elle reposerait sur un sable mouvant. Seul peut durer une paix entre égaux, une paix dont les principes mêmes sont l'égalité et une participation commune à des avantages communs. Un juste état d'esprit, d'équitables dispositions chez les peuples à l'égard des autres peuples sont aussi nécessaires pour une paix durable qu'un règlement des questions territoriales, des questions de race ou de nationalité¹ ». Ceci, remarquons-le bien, ne veut pas dire que les torts et les injustices, faites pendant la guerre ou même avant, peuvent rester sans réparation. Le président Wilson a déclaré maintes fois que la paix projetée doit réparer le tort fait à la France par la Prusse en 1871 en ce qui concerne l'Alsace-Lorraine et que tous les torts causés durant la guerre doivent être réparés.

« Mais on ne peut pas, on ne doit pas les réparer en causant d'analogues à l'Allemagne ou à ses alliés disait le président Wilson. Le monde ne permettra pas qu'on inflige des dommages semblables à titre de réparation et de règlement de compte. Les hommes doivent avoir appris maintenant que l'opinion publique est partout en éveil et qu'elle saisit parfaitement les grandes fins qui sont en cause ».

« Aucun représentant d'une Nation qui se gouverne elle-même n'oserait faire fi de cette opinion en proposant des accords égoïstes et des compromis comparables à ceux du Congrès de Vienne² ».

« La méthode du Congrès de Vienne... nous ne pouvons

1. *Discours au Sénat des Etats-Unis sur les conditions essentielles d'une paix permanente*, 22 janvier 1917.

2. *Cinquième message annuel au Congrès du 4 décembre 1917* (Désiré Rouston, vol. I, p. 221).

pas, nous ne voulons pas y revenir. Le but de nos efforts aujourd'hui, c'est la paix du monde; c'est l'établissement d'un nouvel ordre international, fondé sur des principes larges et universels de la justice et du droit; nous ne voulons pas d'une paix faite de pièces et de morceaux¹ ».

Section II

Les deux conceptions de sécurité

A ces deux conceptions de la paix correspondaient exactement deux conceptions sur les moyens d'assurer la sécurité future. Ceux qui préconisaient de faire la paix sur la base des méthodes anciennes étaient également favorables aux anciens systèmes de sécurité, notamment l'alliance et l'équilibre des forces. Le 29 décembre 1918, le président du Conseil français, M. Clemenceau, prononçait à la Chambre des députés un discours important où il disait : « Il y avait un vieux système qui paraît condamné aujourd'hui, et auquel je ne crains pas de dire que je reste, en partie, fidèle à ce moment. Les pays organisaient leur défense c'est très prosaïque. Ils tâchaient d'avoir de bonnes frontières, ils s'armaient, c'était un terrible fardeau pour les populations tout entières... Je disais qu'il y avait cette vieille² méthode des frontières solides et bien défendues, des armements et ce qu'on appelait l'équilibre des puissances; le système paraît aujourd'hui condamné par quelques hautes autorités. Je ferai cependant observer que, si l'équilibre, qui s'est spontanément produit pendant la guerre, avait existé auparavant, si, par exemple, l'Angleterre, l'Amérique, la France et l'Italie étaient tombées d'accord pour dire que quiconque attaquait l'une d'entre elles, attaquait tout le monde, la guerre n'aurait pas eu lieu.

« Il y avait donc ce système des alliances auquel je ne renonce pas, je vous le dis tout net, et ma pensée directrice, en allant à la Conférence, si votre confiance, maintenant, me permet d'y aller, c'est qu'il ne doit rien arriver qui puisse séparer dans l'après-guerre, les quatre puissances qui étaient réunies dans la guerre.

1. *Discours au Congrès du 11 février 1918* (Désiré Roustan, vol. II, p. 247).

« Quand je parle de garanties internationales, sur lesquelles la lumière n'est pas encore faite et qui seront peut-être plus difficiles à établir, dans la réalité, que dans les discours ou les écrits, il m'est permis de dire que, si on a laissé à la France le soin d'établir sa propre défense, car elle ne veut pas, elle d'abord, revoir les invasions, j'accepte pour ma part, avec joie, toute addition de garanties supplémentaires qui nous sera fournie » et, l'orateur ajoutait : « Je vais même plus loin. S'il est établi que ces garanties supplémentaires sont telles que nous puissions faire des sacrifices de préparation militaire en ce qui me concerne, je les ferai avec plaisir, car je ne tiens pas à imposer à mon pays des charges inutiles. Seulement, je prie qu'on veuille bien réfléchir. On vient nous dire : « Vous allez faire une paix de justice, et si vous la faites, tout deviendra facile; vous avez entendu maints couplets à cet égard, je prie qu'on réfléchisse à la situation actuelle de la carte du monde. Ce n'est pas un tribunal suprême du ciel ou des enfers qui a déterminé les limites de chaque Etat... La vérité est que, depuis les temps les plus reculés de l'histoire les peuples se sont éternellement rués les uns sur les autres pour la satisfaction de leur appétit et de leurs intérêts égoïstes. Ce n'est pas moi qui ai fait cette histoire; pas plus que vous. Elle est¹. »

Au contraire, le président Wilson condamnait ces anciens systèmes d'équilibres, de forces et d'alliances, qui ont été, disait-il, « la source intarissable des intrigues et des ressentiments qui engendrent la guerre. La paix ne serait ni sincère, ni vraiment garantie si on ne les interdisait en termes nets et formels² ».

« Il doit y avoir, non pas simple équilibre de puissance, disait-il encore, mais institution d'une association de puissances, non pas de rivalités organisées, mais une paix commune organisée³ ». Il estime, aussi que la paix future doit s'accompagner de l'organisation des forces collectives de la vaste famille et des Etats, d'une ligue des Nations, formée, grâce

1. *J. O.*, Ch. des Députés, 2^e séance du 29 décembre 1918.

2. Voy. *Discours du 27 septembre 1918* (Désiré Roustau, vol. II, p. 309).

3. *Discours au Sénat*, 22 janvier 1917 (Désiré Roustau, vol. I, p. 105).

à des accords efficaces. Cette ligue des Nations c'est l'instrument indispensable de la sécurité future du monde ».

« Il faut, disait le 14^e point du fameux discours au Congrès du 8 janvier 1918, qu'une association soit formée entre les Nations, en vertu de conventions formelles, aux fins de procurer à tous les Etats, grands et petits, également, des garanties mutuelles d'indépendance politique et d'intégrité territoriale ».

Section III

La Conférence de la paix

Ces deux conceptions de la paix et de la sécurité se sont heurtées violemment à la Conférence de la paix de Paris. Dès avant la cessation des hostilités et pendant que le président Wilson élaborait bruyamment la conception nouvelle d'une paix durable, plusieurs traités et engagements secrets qu'on a jugés comme inspirés dans une large mesure des méthodes traditionnelles de la conquête et de la force, furent conclus pendant la période de 1915-1918 entre divers gouvernements des puissances alliées et par lesquels les dits gouvernements se partageaient les territoires à enlever à leurs ennemis, en cas de victoire, et préparaient en vue de cette éventualité, les grandes lignes de futurs traités de paix. Ainsi, fut signé, entre les alliés, le 4 mars 1915, un premier accord provisoire secret, qui fut publié plus tard, par les journaux bolcheviks et qui prévoyait l'attribution de Constantinople avec les détroits à la Russie. Celle-ci obtiendrait, en outre, une place prépondérante dans le nord-est de l'Anatolie, c'est-à-dire en Arménie. La Nation arménienne serait organisée sous la direction russe. Cette première base d'accord donna lieu à des négociations plus développées et plus complètes qui aboutirent, après de longues difficultés, à l'accord du 19 février 1916 entre l'Angleterre, la France et la Russie et qui décida à l'avance quelle serait la situation des différents territoires ottomans. Le 9 mai de la même année, une série d'accords secrets entre, les gouvernements français et anglais complétait l'accord précédent et déterminait

la sphère d'influence que chacune de ces puissances aurait en Orient après la victoire.

Par les mêmes procédés, le territoire de Chantoung fut promis au Japon et le pacte de Londres promettait à l'Italie tel ou tel territoire sur l'Adriatique.

Il faut reconnaître néanmoins que ces conventions et traités secrets ne peuvent être critiqués quand on les examine sous l'angle des principes les plus stricts de droit international d'avant-guerre qui n'interdisait pas la conquête et l'acquisition forcée des territoires. Il faut tenir compte d'autre part, de l'état d'esprit des gouvernements qui les ont conclus et des peuples qui, les ayant connus, les eurent entièrement approuvés et encouragés. Exaspérés par la violence et l'horreur d'une guerre féroce, épouvantés des dangers courus et des menaces qui s'attaquaient à leur existence même, les peuples alliés avec des concepts divers, n'avaient qu'un seul désir : éviter pour toujours le retour de catastrophes pareilles même au prix d'une atteinte à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance des Etats ennemis.

Cela prouve combien il est difficile de faire la paix, une paix qui succède immédiatement à la guerre, dans un esprit qui ne soit pas en quelque nuance belliqueux, alors surtout que la paix est faite par les mêmes hommes qui ont fait la guerre.

C'est ainsi qu'en arrivant à la Conférence de la paix, les alliés s'y présentaient, non pas comme des doctrinaires venant discuter, dans la sérénité d'une académie, mais comme un groupe de gens qui, ayant couru ensemble le même danger, se sont assistés dans la lutte et se sont promis de tirer de leur victoire les conséquences que leur sécurité exigeait à leurs yeux, même au prix d'une entorse aux principes que dans d'autres circonstances, ils auraient proclamées intangibles.

Quand Wilson qui incarnait les principes nouveaux, arriva en Europe, il trouva que sa tâche n'était pas aussi aisée qu'il l'avait cru. Il trouva devant lui des hommes de tempéraments et de mentalités différents, représentant des Nations que des siècles d'histoire séparaient et dont les diversités de traditions fondaient la diversité de conceptions de sentir et de penser. M. Clemenceau a caractérisé, dans les termes suivants, la

divergence des tempéraments nationaux. « L'état d'esprit de nos alliés n'est pas nécessairement le nôtre, et lorsque nous ne sommes pas d'accord avec eux, il est injuste de s'en prendre à eux, en leur attribuant des pensées mauvaises qui ne sont pas dans leur cœur. Qu'est-ce que vous voulez ? chacun de nous vit dans le cadre de son histoire. Auguste Comte a dit que nous vivions des morts. C'est vrai.

« Nous sommes environnés d'une histoire qui nous tient, qui nous pousse, qui nous jette en avant, à des efforts nouveaux. Ni un Anglais, ni moi, ni personne au monde ne se déprendra, parce qu'il a contracté une alliance temporaire avec un pays étranger, de sa manière historique de voir et de penser¹ ».

Il faut reconnaître que tous ces principes de la vieille diplomatie, le système d'équilibre, le concert européen, la théorie des annexions, des frontières naturelles, des indemnités, des marchandages politiques, tous ces principes sur lesquels on était habitué, depuis des siècles en Europe, à faire des traités de paix et à garantir la sécurité, toutes ces inimitiés séculaires qui séparaient les diverses nations européennes, toutes les raisons historiques économiques, stratégiques et géographiques, etc... ne pourraient pas disparaître d'un seul coup sous l'influence de principes nouveaux.

L'opinion générale des plénipotentiaires européens, qui siégeaient à la Conférence de la paix en 1919, était qu'on ne pouvait pas, pour faire des traités de paix avec les puissances centrales et leurs alliés, se baser sur les idées wilsoniennes.

Un mémoire français de novembre 1918 sur l'organisation de la Conférence de la paix déclarait que la base concrète de la Conférence ne pouvait pas être les conditions des armistices, ni la réponse que l'Entente avait faite au mois de janvier 1917 lorsque Wilson lui avait demandé ces buts de guerre, ni, disait encore le mémoire, les 14 points du président Wilson².

Au mois de juin 1919, par conséquent, en pleine Conférence M. Lloyd George et M. Clemenceau, dans un mémoire qu'ils rédigeaient au sujet de la question yougo-slave, disaient

1. Cité par M. Tardieu, *La Paix*, p. 105 et 106.

2. M. Tibal, *Cours professé à l'Institut des Hautes Etudes internationales* 1926-1927.

« Il est essentiel que les vainqueurs soient assurés d'obtenir des avantages plus réels, plus solides que ceux que pourraient leur apporter de purs théoriciens travaillant dans le vide et guidés par des principes abstraits ». C'était faire allusion à Wilson lui-même¹.

Au fond, les principes proclamés par le président des Etats-Unis étaient considérés par les plénipotentiaires européens comme utopiques et idéalistes. Néanmoins, ces idées avaient fait grand bruit et elles avaient gagné une popularité inconnue jusque-là parmi les masses des divers pays du monde. Les diplomates de la vieille école ne pouvaient donc pas les écarter complètement et comme la Conférence de la paix n'était pas une Assemblée délibérante dont une majorité pouvait trancher les désaccords, ses conclusions, quelles qu'elles fussent, requéraient l'agrément de tous. Cet agrément ne pouvait résulter que des sacrifices librement consentis par chacun et toute l'histoire de la Conférence de la paix de 1919 fut celle d'un immense marchandage entre les principes anciens et les principes nouveaux, entre le vieil ordre et le nouvel ordre.

Ce qui tenait le plus à cœur au président Wilson, c'était la Société des Nations; or, il obtint satisfaction sur ce point et il réussit à faire discuter le pacte avant même les traités de paix et à le faire insérer en tête de ces traités.

Ayant reçu ainsi satisfaction sur la Société des Nations, il admettait que ses principes ne fussent pas complètement appliqués dans ces traités de paix. Ces traités offrent donc l'aspect d'un grand compromis que M. Paul Boncour a caractérisé, dans les belles paroles suivantes :

« Dans le traité de Versailles (et ceci est vrai des autres traités), disait-il le 25 février 1926, à la Chambre des députés, sans doute, parce qu'il se plaçait au point de jonction de deux versants de l'humanité, parce qu'il continuait la guerre en même temps qu'il tâchait d'organiser la paix, ou peut-être simplement parce qu'il était fait par des hommes qui y apportaient leurs tempéraments différents, par des nations qui délibéraient sur des intérêts différents ou sur une conception

1: *Ibid.*

différente de ce qu'elles croyaient leurs intérêts, tantôt se heurtant, tantôt se combinant, tantôt se prolongeant, mais toujours on rencontre à la fin ce que j'appellerai la conception classique, traditionnelle de la victoire et des moyens de sécurité qui doivent la suivre, les mesures que les vainqueurs imposent au vaincu, les précautions qu'il prend pour empêcher celui-ci de prendre sa revanche et de troubler de nouveau la paix et puis l'autre conception, celle que, pour la désigner, il me suffit d'appeler d'un nom que le temps qui passe et l'ingratitude qui monte transforment en un péjoratif que moi, je n'accepte pas, car je salue dans ce nom celui de l'homme par la volonté de qui ont traversé l'Océan, les effectifs qui ont amené la rupture d'équilibre de la victoire et qui pensait que la paix qui suivrait une telle guerre ne pouvait pas être une paix comme les autres ».

Cet esprit de compromis qu'on rencontre tout au long des traités (1919-1920) est particulièrement visible dans les mesures concernant la garantie de la paix et de la sécurité. Les principes nouveaux sont reflétés dans le pacte de la Société des Nations qui forme le frontispice de tous ces traités de paix.

Par contre, l'esprit ancien et les méthodes anciennes apparaissent toujours dans les mesures inscrites dans le traité de Versailles et les autres traités de paix, notamment : le désarmement de l'Allemagne et ses alliés et l'occupation du territoire allemand de la rive gauche du Rhin.

Cet esprit ancien s'incarne surtout dans les traités d'alliance franco-anglo-américaine signés au même endroit et le même jour que le traité de Versailles le 28 juin 1919.

Après cette date, et malgré l'entrée en vigueur du pacte de la Société des Nations, qui devait inaugurer une ère nouvelle, cet esprit ancien, ces méthodes anciennes pour garantir la paix et la sécurité n'ont nullement faibli; elles ont montré, au contraire, qu'elles avaient plus de force qu'on n'avait imaginé.

De la signature de la paix jusqu'à la fin de 1922, dans cette époque surtout, c'est dans la politique d'alliance et d'équilibre des forces que les Chancelleries ont cherché la solution du problème difficile et brûlant de la sécurité.

CHAPITRE II

LES TRAITÉS DE PAIX ET LE PROBLÈME DE LA SÉCURITÉ

Section I. — L'Europe d'après-guerre

Les traités de paix ont apporté un changement important dans les positions et les forces respectives des Etats européens. Avant la guerre, l'Allemagne occupait en Europe une place de premier rang. Elle était, comme le disait M. Tardieu, « dominatrice d'un continent résigné ». Sur mer, sa flotte rivalisait avec celle de l'Empire britannique qui en avait ressenti de vives inquiétudes; sur terre, elle avait l'armée la plus puissante et la plus entraînée du monde entier. Sans doute la Russie avait des effectifs plus nombreux, mais son état d'armement était extrêmement défectueux, tandis que l'armée allemande, grâce à la discipline, à ses cadres, à son organisation et à sa puissance d'armements, était considérée comme irrésistible.

D'autre part, l'Allemagne, pays pauvre en 1870, s'était considérablement enrichie par la suite. Son industrie avait pris un essor considérable; grâce à ses mines de houille, elle était devenue un des premiers pays métallurgiques de l'Europe. Sa marine marchande rivalisait avec celle du Royaume Uni et sa population, s'accroissant sans cesse, lui assurait une suprématie numérique sur sa voisine occidentale et, si au point de vue politique, l'Allemagne se composait d'une fédération d'Etats, pratiquement elle constituait un Empire militaire gouverné par un Kaiser tout puissant. Ce péril allemand s'était doublé du péril austro-hongrois. L'Autriche-

Hongrie, depuis 1879, se contentait de mener une politique à la remorque de la Cour de Berlin.

Certes, l'Empire Austro-Hongrois était loin de posséder la même force et par conséquent loin d'inspirer à ses voisins les mêmes craintes que l'Allemagne, les diverses tendances des races et des groupes allogènes mutuellement hostiles qui le composaient, l'affaiblissaient grandement; néanmoins avant la guerre, cet Empire paraissait encore un Etat assez puissant et constituait pour l'Allemagne un point d'appui et un instrument à travers lequel l'influence allemande se répandait sur toute l'Europe centrale et dans les Balkans.

Ce point d'appui extrêmement important, cet instrument très utile pour l'Allemagne, la guerre, avant même la paix, l'avait brisé. L'Empire austro-hongrois s'effondrait sous la poussée des nationalités opprimées.

En octobre 1918, six semaines avant l'armistice, les Polonais, les Tchèques, les Roumains, les Serbes, les Croates et les Slovènes ont affirmé leur volonté d'être libres et déjà, dès le printemps de 1917, avec le concours de la France, le Gouvernement Polonais et le Gouvernement Tchécoslovaque fonctionnaient à Paris et les traités de paix ont enregistré cette dislocation de l'Autriche-Hongrie. La disparition de cet Empire est, pour les puissances occidentales, une promesse de sécurité future et pour l'Allemagne, au contraire, la perte de son plus puissant instrument d'action extérieure¹. L'influence de l'Allemagne s'en trouve beaucoup diminuée en Europe centrale. Un danger pourtant persiste dans cette partie de l'Europe que les traités de paix ont balkanisée. Il existe en effet, comme vestige de l'immense Empire disparu, deux petits Etats, la Hongrie d'un côté et l'Autriche de l'autre. L'ancienne Hongrie fut extrêmement réduite; elle abandonnait par le traité de Trianon une grosse partie de son territoire au nouvel Etat tchécoslovaque, au royaume des Serbes-Croates et Slovènes et à la Roumanie; les Hongrois n'ont pas cessé, dès le premier jour, de protester vigoureusement contre ce qu'ils appellent le « traité de honte et d'iniquité ». C'est surtout la perte de la Transylvanie, cédée

1. M. André Tardieu, *La Paix*, p. 426.

à la Roumanie qui est la plus ressentie par les Hongrois. Mais, tout au moins au début, la Hongrie n'inquiéta pas beaucoup les puissances alliées. La Hongrie écrivait M. Tardieu, est à surveiller, mais non à craindre¹. Du côté de l'Autriche, au contraire, il y avait un danger à redouter; cet Etat appauvri et extrêmement réduit, pas plus que la Hongrie n'est à craindre, mais les Autrichiens sont de race et de nationalité allemande; cet Etat ne voudra-t-il pas un jour se rattacher à l'Allemagne ? La France et l'Italie² craignaient ce rattachement qui aurait donné à l'Allemagne, toujours plus peuplée qu'eux, un renfort de 6 millions d'hommes environ et une extension de territoire et d'influence en Europe centrale. A la demande de la France, l'article 80 du traité de Versailles interdisait à l'Allemagne l'union avec l'Autriche. Tant que le Conseil de la Société des Nations n'y aura pas consenti, et puisque le Conseil ne peut, à cet égard, statuer qu'à l'unanimité, le consentement de la France et de l'Italie à ce rattachement demeure nécessaire.

L'article 88 du traité de Saint-Germain impose à l'Autriche la même obligation. Cette mesure, disons-le en passant constitue une contradiction saisissante avec le principe du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes, hautement proclamé par Wilson comme devant être la base de la paix future. Or, si les peuples ont le droit de disposer librement d'eux-mêmes, en vertu de quel autre principe peut-on interdire aux Allemands d'Autriche de se joindre à l'Allemagne ?

La réponse est délicate. On a prétendu que le droit de tout un Continent à la paix et à la sécurité doit l'emporter sur le droit d'un peuple à sa libre disposition. Ce n'est pas un argu-

1. M. A. Tardieu, *La Paix*, p. 426.

2. Au moment de troubles survenus à Vienne le 15 juillet 1927, le chef du Gouvernement italien a affirmé une fois de plus les principes directeurs de la politique italienne à l'égard de « l'Anschluss ». Il a déclaré avec force que l'union de l'Autriche et de l'Allemagne modifierait profondément la carte de l'Europe, telle qu'elle fut déterminée par les traités de Versailles et de St-Germain. L'Italie par suite ne modifie pas son attitude inspirée par des raisons d'ordre général et particulier (déclaration du Président du Conseil italien au Conseil des Ministres du 5 août 1927).

Les trois Puissances de la Petite Entente (Roumanie, Yougoslavie et Tchécoslovaquie) sont elles aussi fermement opposées au rattachement de l'Autriche à l'Allemagne, qu'elles estiment dangereuse à leur sécurité.

ment, c'est une réponse empirique et l'article 80 du traité de paix de Versailles ainsi que l'article 88 du traité de Saint-Germain ne constituent pas moins une brèche importante au principe de libre disposition.

La vérité, disent certains, est que le principe fut minutieusement appliqué là où il s'accordait avec les intérêts des vainqueurs, mais on a pris des libertés avec lui quand c'est contre leurs intérêts qu'il fallait l'appliquer.

D'autre part, les traités de paix ont dressé aux portes de l'Allemagne de jeunes Etats prêts à frapper d'un arrêt de mort tout réveil du pangermanisme. Ces traités consacrent l'existence de deux grands nouveaux Etats; la Pologne et la Tchéco-Slovaquie. La Pologne, sans doute, a un long passé, mais elle était depuis plus d'un siècle démembrée, asservie et rayée complètement de la carte de l'Europe. Quant à la Tchéco-Slovaquie, elle n'a jamais existé en tant qu'Etat moderne. Sans doute, il y a eu au Moyen-âge un royaume de Bohême et les Tchèques n'ont pas cessé pendant tout le xix^e siècle de revendiquer leurs droits à l'autonomie, mais au point de vue politique et économique, la Tchéco-Slovaquie constitue un Etat réellement nouveau.

Nées de la guerre, grâce à la défaite des puissances centrales, organisées et appelées à la vie politique par les traités de paix, la Pologne et la Tchéco-Slovaquie constituent forcément des alliés naturels des puissances occidentales et sont comme elles partisans du statu quo territorial et, à défaut d'une Russie en proie au bolchevisme, c'est à la Pologne et à l'Etat tchéco-slovaque qu'incombe le rôle qui appartenait autrefois à la première, de surveiller l'Allemagne et de lui faire équilibre. Ce rôle sera facilité par l'appui et l'aide presque certains de deux autres Etats de l'Europe orientale, la Roumanie et la Yougo-Slavie, qui ont obtenu un grand accroissement territorial et qui sont en conséquence également intéressés au maintien du statu quo.

Les puissances occidentales trouvent donc dans les traités de paix, en plus de la disparition du danger austro-hongrois, la promesse d'un point d'appui et d'un soutien à Varsovie, à Pragues, à Bucarest et à Belgrade.

L'Allemagne, ainsi surveillée, se trouve, sans aucun doute,

dans une situation beaucoup moins avantageuse qu'en 1914. Le traité de Versailles lui enlève, en outre, un huitième de son territoire et un huitième de sa population et lui fait perdre toutes ses colonies. Ajoutons que sur un point important le traité de Versailles a mis Berlin dans la même situation géographique que Paris. Il suffit à présent de trois heures de chemin de fer pour franchir la distance qui sépare la capitale de l'une des frontières du Reich, la frontière polonaise.

« Cette circonstance, écrivait M. Vladimir d'Ormesson, constituerait évidemment pour l'Empire un grave sujet de préoccupation s'il s'agissait pour lui d'avoir à cette courte distance un voisin très redoutable¹ ».

Section II. — Les mesures spéciales du Traité de Versailles

Mais ces mesures ne suffisaient pas à assurer aux puissances alliées surtout à la France et à la Belgique, en contact direct avec l'Allemagne, la sécurité dont elles avaient grandement besoin pour accomplir dans la tranquillité leurs tâches essentielles : réparer les ruines de la guerre, produire et progresser. C'est pourquoi le traité de Versailles prévoit deux autres mesures :

- 1° Le désarmement de l'Allemagne;
- 2° L'occupation et la démilitarisation de la rive gauche du Rhin, mesures dont nous allons examiner les clauses avec un peu plus de détail.

1. Le désarmement de l'Allemagne. — Le traité de Versailles a imposé à l'Allemagne une réduction très importante de ses armements et de ses effectifs militaires. Certains membres du Parlement français avaient même réclamé de désarmer complètement l'Allemagne et de lui interdire de fabriquer aucun matériel de guerre quel qu'il fut, mais dans ce cas, il fallait en toute équité, garantir à l'Allemagne l'intégrité de son territoire.

1. *Nos illusions sur l'Europe centrale*, p. 9, chap. I.

Une proposition pareille, tendant à « garantir la neutralité d'une Allemagne désarmée » fut présentée une fois à la Conférence de la paix par les délégués américains. M. Clemenceau refusa en déclarant qu'il n'était pas prêt à risquer, pour garantir l'Allemagne, la vie d'un seul soldat français. C'est pour la même raison que les propositions des membres du Parlement français ne furent pas retenues ni par le Gouvernement français, ni par le Commandant en Chef.

Le Comité militaire présidé par le Maréchal Foch avait proposé de laisser à l'Allemagne une armée de 200.000 hommes recrutés par conscription avec service d'un an; au contraire, M. Lloyd George était partisan d'une armée composée d'hommes liés par un engagement de longue durée. Si l'Allemagne disait-il, instruit 200.000 hommes par an, elle aura dans quinze ou vingt ans des millions de soldats instruits. Le traité de Versailles a finalement décidé de laisser à l'Allemagne une armée de 100.000 hommes engagés pour 12 ans.

Cette solution a inquiété une grande partie de l'opinion française. L'Allemagne, dit-on, aura ainsi une armée de cadres. Ces 100.000 soldats serviront en cas de guerre pour encadrer des effectifs beaucoup plus nombreux.

La partie V du traité de Versailles, intitulée « clauses militaires, navales et aériennes », spécifie que l'armée allemande ne devra pas comprendre plus de sept divisions d'infanterie et trois divisions de cavalerie et que la totalité des effectifs de l'armée des Etats qui constituent l'Allemagne ne devra pas dépasser cent mille hommes, officiers et dépôts compris et sera exclusivement destinée au maintien de l'ordre sur le territoire et à la police des frontières.

L'effectif total des officiers, y compris le personnel des Etats-majors, quelle qu'en soit la composition, ne devra pas dépasser le chiffre de quatre mille. Le grand Etat-major allemand et toutes formations militaires sont dissous et ne pourront être reconstitués sous aucune forme. L'artillerie lourde est également supprimée. Le service militaire obligatoire et universel est aboli et l'armée allemande ne peut être constituée ou recrutée que par voie d'engagements volontaires.

En outre, le traité de Versailles fixe en détail le nombre maximum de canons, mitrailleuses, minenwerfers et fusils,

ainsi que le stock des munitions et d'équipements que l'Allemagne est autorisée à maintenir.

La fabrication des armes, des munitions et du matériel de guerre, quel qu'il soit ne pourra être effectuée que dans les usines ou fabriqués dont l'emplacement sera porté à la connaissance et soumis à l'approbation des Gouvernements des principales puissances alliées et associées et dont ceux-ci se réservent de restreindre le nombre. L'importation en Allemagne de ce même matériel est strictement prohibée de même que l'emploi, la fabrication ou l'exportation de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires, dont l'Allemagne a fait si largement usage pendant la guerre.

Les clauses navales sont aussi rigoureuses que les clauses militaires. Les forces de la flotte allemande de guerre ne devront pas dépasser en bâtiments armés :

- 6 Cuirassés du type Deutschland ou Lothringen;
- 6 Croiseurs légers;
- 12 Destroyers;
- 12 Torpilleurs.

Elles ne devraient comprendre aucun bâtiment sous-marin, et la totalité des effectifs dépendant de la marine allemande de guerre et affectée tant à l'armement de la flotte, à la défense des côtes, au service des sémaphores qu'à l'administration et aux services à terre, ne devra pas dépasser 15.000 hommes, officiers et personnel de tous corps compris. L'effectif total des officiers ne devra pas dépasser 1.500. Il est interdit, d'autre part, à l'Allemagne de construire ou d'acquérir un bâtiment de guerre, autre que ceux destinés à remplacer les unités armées autorisées par le traité.

Enfin les forces militaires de l'Allemagne ne devront comporter aucune aviation militaire ni navale. Des commissions internationales de contrôle nommées par les principales puissances alliées et associées sont chargées de surveiller l'exécution régulière des clauses précédentes, mais leur rôle est temporaire et, la réduction des forces allemandes aux chiffres du traité une fois achevée, ces commissions doivent disparaître. Mais tout contrôle ne disparaît pas par ce fait ? A la demande de la France, et après une longue résistance de la part des Anglo-Saxons, on consentit à ajouter à la par-

tie V du traité de Versailles un article 213 ainsi rédigé : « Aussi longtemps que le présent traité restera en vigueur, l'Allemagne s'engage à se prêter à toutes investigations que le Conseil de la Société des Nations, votant à la majorité, jugerait nécessaire ».

Ainsi le contrôle de la Société des Nations remplace celui des Commissions du traité de Versailles (En fait, ce remplacement est aujourd'hui une chose acquise).

Ce simple rappel des textes montre combien est considérable la réduction des armements imposée à l'Allemagne. Jamais dans l'Histoire une pareille réduction ne fut imposée à une nation vaincue. L'armée allemande en 1914 comprenait sur le pied de paix 700.000 hommes; désormais, elle ne comprend que 100.000 hommes engagés pour 12 ans. D'autre part, la désastreuse rivalité navale anglo-allemande est terminée puisque aujourd'hui l'Allemagne ne possède qu'une flotte minime.

Les clauses navales du traité de Versailles donnent, en effet, aux Anglais pleine satisfaction, d'autant plus que ces clauses sont les plus difficiles à escamoter étant donné que la construction d'un bâtiment de surface ou d'un sous-marin ne peut être faite en secret; l'événement est vite connu et la surveillance est donc plus facile à effectuer.

Il n'en est pas de même en ce qui concerne les clauses militaires. On pourrait, par des moyens divers, tout en respectant la lettre du traité de juin, préparer la jeunesse à la vie militaire. D'autre part, il est également aisé d'éluder les clauses aériennes en développant les avions de commerce et, en cas de mobilisation générale, il suffit de peu de temps pour transformer ceux-ci en avions militaires.

Le traité de Versailles n'était pas encore signé que déjà on commençait à s'inquiéter de l'énergie future et certaine de l'Allemagne pour sauver sa puissance militaire. « L'Allemagne, disait M. Henry Bidou, va être amenée à préparer ses jeunes gens, sinon par un service militaire qui leur est interdit, du moins par des Sociétés de gymnastiques, par une éducation qui, sous prétexte d'être sportive, sera en réalité militaire, contre laquelle le traité proteste, mais contre laquelle je ne

vois pas très bien quels moyens nous pourrions employer¹ ».

« L'Allemagne se refait une armée, écrivait plus tard, en 1925, dans la *Revue des Sciences politiques* un autre auteur qui voulait garder l'anonymat, la Reichwehr, les corps de police en sont les cadres et l'essence, les jeunes Allemands sont entraînés aux exercices, aux marches, au camping ».

« A vingt ans l'Allemand est prêt à faire un soldat; il y a quinze ans qu'on le dresse dans ce pays qui n'est qu'une immense caserne. Quelques mois de préparation technique, le soldat peut faire la guerre. Je suis persuadé qu'à l'heure actuelle la plupart des Allemands savent quelle unité rejoindre au premier signal. En tout cas, la réorganisation d'une vaste mobilisation est en progrès rapide² ».

Peut-être ces craintes sont-elles un peu excessives, mais en tout cas, l'Histoire conseille un certain scepticisme vis-à-vis des mesures de désarmement imposées à une Nation vaincue. En septembre 1808, Napoléon a imposé à la Prusse l'engagement de ne pas entretenir pendant 10 ans plus de 42.000 hommes et celui de ne recourir ni à une levée extraordinaire de milices ou de garde-nationaux, ni à aucune combinaison pouvant aboutir au dépassement du chiffre de 42.000 hommes. Or, qu'est-il arrivé ?

La Prusse a réussi à organiser, malgré le contrôle diplomatique et militaire incessant de Napoléon, une grande armée nationale de plusieurs centaines de mille hommes qui fut mobilisée en 1813, et, après Iéna ce fut Leipzig.

Un autre exemple de l'Histoire nous montre aussi que le désarmement imposé par la force comporte nécessairement quelque chose de relatif.

La Russie fut obligée, par le traité de Paris du 30 mars 1856 qui mettait fin à la guerre de Crimée, de détruire les forts de Sébastopol sur la mer Noire et il lui fut interdit de posséder une force navale dans cette mer, qui fut neutralisée.

La Russie a subi pendant un certain temps ces clauses du traité de Paris; mais sa plus grande préoccupation depuis

1. *Les conséquences militaires de la guerre* (conférence faite à l'Ecole des Sciences politiques).

2. *Simple réflexions sur les réparations et la sécurité* (*Revue des Sciences politiques*, 1925, p. 187 à 188).

1856 était de s'en débarrasser à la première occasion. Profitant de la guerre de 1870, elle adressa aux grandes puissances la circulaire fameuse du 31 octobre 1871, dans laquelle elle déclarait ne pouvoir plus se considérer comme liée par ses obligations du traité du 30 mars 1856, qui restreignaient ses droits de souveraineté dans la mer Noire.

Il est impossible qu'une grande puissance militaire accepte de rester désarmée tandis que les autres Etats demeurent armés jusqu'aux dents. Le désarmement ne peut être que général; les négociations du traité de Versailles l'ont prévu, et c'est pourquoi la partie V du traité débute par la phrase : « En vue de rendre possible la préparation d'une limitation générale des armements de toutes les Nations, l'Allemagne s'engage à observer strictement les clauses militaires, navales et aériennes ci-après stipulées ».

La réduction des armements de l'Allemagne est donc le premier pas vers la réduction générale des armements de toutes les autres Nations. Les Allemands n'ont pas cessé de rappeler ce préambule de la partie V du traité de Versailles pour dire que, si les autres Nations ne désarment pas à leur tour, « l'Allemagne alors aura le droit de réarmer ». Cette thèse n'est pas tout à fait conforme à la lettre du préambule de la partie V, elle est néanmoins conforme à son esprit.

A ces paroles, les autres puissances répondent que l'Allemagne n'a désarmé qu'en apparence et qu'au fond, l'esprit militaire allemand n'a pas cessé de persister, donc elles ne peuvent pas désarmer à leur tour. On tourne ainsi dans un cercle vicieux.

Nous ne devons pas négliger les éléments psychologiques de la question. L'Allemagne a été longuement habituée à un strict régime militaire. Or, le passage brusque et total d'un régime militaire au régime antimilitaire est presque impossible.

Quoiqu'il en soit, malgré leur importance, les clauses militaires, navales et aériennes de la partie V du traité de Versailles n'apportaient, ni à la France deux fois envahie en cinquante ans, ni à la Belgique dont le territoire fut rapidement et complètement occupé par les armées allemandes en 1915, une sécurité suffisante.

C'est pourquoi le traité de paix prévoit, en outre de ce désarmement de l'Allemagne, une autre garantie de sécurité; l'occupation et la démilitarisation de la rive gauche du Rhin, ainsi qu'une zone voisine sur la rive droite de ce fleuve.

2. La rive gauche du Rhin. — Pour retirer à l'Allemagne ses instruments offensifs et pour lui opposer une barrière naturelle, solide, la France, dès avant la paix avait préconisé, en cas de victoire, la fixation au Rhin de la frontière occidentale de l'Empire allemand et la création sur la rive gauche d'un Etat ou d'Etat autonome sous la tutelle française, qui feront couverture devant son territoire. Dès le début de l'année 1917, la France a cherché à obtenir l'adhésion de ses grandes alliées, la Russie et l'Angleterre à son projet rhénan. M. Doumergue, en voyage alors en Russie pour une mission spéciale, fut chargé d'en parler au Tzar. Le 2 février 1917, M. Pokiowsky, ministre des Affaires étrangères de la Russie, exprimait, dans une note à l'Ambassadeur russe à Paris que le Tzar et son Gouvernement approuvaient pleinement la politique de la France.

Au mois de juillet de la même année, l'Ambassadeur français à Londres, M. Paul Cambon, exposait à M. Balfour, ministre des Affaires étrangères de la Grande-Bretagne, les réclamations françaises relatives à la Rhénanie; il lui disait que ce que désirait la France, ce n'était pas l'annexion des provinces rhénanes, mais la séparation de ces provinces du reste de l'Allemagne et leur constitution en une sorte d'Etat tampon entre celle-ci et la France.

Il ne semble pas que M. Balfour se soit montré alors partisan de cette politique. Le 2 juillet 1917, il écrivait à Lord Bertie, Ambassadeur anglais à Paris et lui parlait de l'entretien qu'il avait eu avec l'Ambassadeur français, il ajoutait que, personnellement, il n'avait rien dit qui put être interprété comme une approbation à ce projet « plutôt excessivement dur » (*Nothing to encourage this rather wild project*)¹

Plus tard, M. Balfour faisait à la Chambre des Communes la déclaration suivante : « Jamais, disait-il, nous n'avions voulu et jamais nous n'avions envisagé l'idée d'une création d'un Etat tampon entre la France et l'Allemagne. Ce projet

1. Wheeler Bennett, *Information on the Problem of Security*.

n'a jamais fait partie de la politique du Gouvernement de Sa Majesté britannique.

Deux semaines après l'armistice, exactement le 27 novembre 1918, le maréchal Foch avait adressé à M. Clemenceau, Président du Conseil français, une note où il exposait la nécessité de fixer au Rhin la frontière occidentale de l'Allemagne et de faire entrer la population de la rive gauche dans « le système militaire occidental », c'est-à-dire français.

« Sur la rive gauche du Rhin, disait cette note, il ne peut y avoir d'Etats neutres. Toutes les populations de cette rive doivent être en état de prendre les armes pour faire face au péril allemand, il appartient au traité de paix d'établir l'organisation politique des populations rattachées au sort de l'Occident continental, de les former ou de les maintenir en Etats relativement indépendants ».

« Néanmoins, cette organisation doit aboutir, de la part de ces populations, à une condition politique et à une action militaire anti-allemandes, le moment venu. Par suite, les hommes en état de porter les armes doivent y être, en temps de paix et dans une proportion correspondante à la population, organisés en troupes capables de combattre sûrement contre l'Allemagne en cas de guerre ».

« C'était, comme le disait M. Tardieu, une solution maxima d'annexion déguisée, que jamais le gouvernement français n'avait fait sienne¹ ».

Le Maréchal, lui-même, avait modifié ses propositions antérieures dans une seconde note du 10 janvier 1919, remise par lui aux généraux en chef des armées alliées.

« Dorénavant, disait cette note de janvier, le Rhin devra être la frontière militaire occidentale des peuples allemands. »

« L'Allemagne devra être privée de toute entrée et de toute place d'armes et de toute souveraineté territoriale sur la rive gauche de ce fleuve; en un mot, de toute facilité pour envahir rapidement, comme en 1914, la Belgique, le Luxembourg, pour gagner les côtes de la Mer du Nord et menacer l'Angleterre, pour tourner les défenses naturelles de la France, le Rhin, la Meuse, conquérir ses régions du Nord et aborder celle de Paris.

1. André Tardieu, *La Paix*, p. 214.

« C'est là, pour le présent et pour l'avenir proche, une garantie indispensable du maintien de la paix, en raison :

1° De la situation matérielle et morale de l'Allemagne;
2° De sa supériorité numérique sur les pays démocratiques de l'Europe occidentale.

« Le Rhin, frontière militaire indispensable au maintien de la paix que poursuit la coalition, ne constitue aucun profit territorial pour aucun pays. Il ne s'agit pas, en effet, d'annexer la rive gauche du Rhin, d'augmenter le territoire de la France ou de la Belgique et de les protéger contre une revendication allemande, mais bien de tenir au Rhin la barrière commune de sécurité nécessaire à la Société des Nations démocratiques. Il ne s'agit pas de confier à une seule puissance la garde de cette barrière commune, mais bien d'assurer, par le concours, soit moral, soit matériel, de toutes les puissances démocratiques, la défense de leur existence et de leur avenir; en interdisant une fois pour toutes à l'Allemagne de porter la guerre et son esprit de domination au-delà du fleuve ».

« Bien entendu, il appartiendra au traité de paix de fixer le statut des populations de la rive gauche du Rhin non comprise dans les frontières françaises ou belges ».

« Mais cette organisation, quelle qu'elle soit, devra tenir compte de la nécessité militaire exposée ci-dessus, et par suite :

1° Interdire totalement à l'Allemagne l'accès militaire et la propagande politique dans les pays rhénans de la rive gauche, peut-être même couvrir ces pays par une sorte de neutralisation sur la rive droite.

2° Assurer l'occupation militaire des pays Rhénans de la rive gauche par des forces alliées.

3° Garantir aux pays rhénans de la rive gauche des débouchés nécessaires à leur activité économique, en les associant aux autres Etats occidentaux par un régime douanier commun. »

« A ces conditions, et conformément au principe, admis par tous, de la liberté des peuples, on peut concevoir la constitution sur la rive gauche du Rhin, d'Etats nouveaux autonomes s'administrant eux-mêmes, sous les réserves développées ci-dessus, constitution qui, avec l'aide d'une frontière

naturelle, solide, le Rhin, sera seul capable d'assurer la paix à l'occident de l'Europe. »

Les réclamations françaises relatives à la rive gauche du Rhin ont suscité de gros débats à la Conférence de la paix et ont rencontré une forte résistance, notamment de la part des délégués anglais qui les avaient taxées d'impérialisme.

Il est vrai que, dès les premières années de la guerre, il fut organisé à Paris, un Comité de la rive gauche du Rhin, qui menait une active propagande en faveur de l'annexion de la rive gauche du Rhin à la France, plusieurs articles parurent à ce propos dans *L'Echo de Paris* et *La Libre parole*. Mais, dès le début, le Gouvernement français n'a pas cru devoir faire sienne cette thèse trop hardie. Le 12 janvier 1917, M. Briand, écrivait à M. Paul Cambon, une lettre confidentielle où il était dit : « Il est une question qui se pose nécessairement, c'est celle de la rive gauche du Rhin. De bons esprits en France attachés aux plus vieilles traditions de notre politique nationale, la revendiquent comme l'héritage perdu de la révolution française, nécessaire ; pour fermer ce que Richelieu appelait « notre pré carré », il est à craindre cependant que la reprise des provinces rhénanes qui nous ont été enlevées il y a un siècle, ne soit considérée comme une conquête, et qu'elle ne soit matière à nous créer de grandes difficultés. Ce qui importe, plus qu'un avantage glorieux, c'est de créer un état de chose qui soit une garantie pour l'Europe autant que pour nous et qui fasse couverture devant notre territoire.

« A nos yeux, l'Allemagne ne doit plus avoir un pied au delà du Rhin. L'organisation de ces territoires, leur neutralité, leur occupation provisoire sont à envisager dans des échanges de vues entre les alliés. Mais il importe que la France, étant le plus directement intéressée dans le statut territorial de cette région, ait voix prépondérante dans l'examen de la solution de cette grave question¹ ».

Pour répondre aux inquiétudes que les réclamations françaises ont éveillées, le Président du Conseil français, M. Cle-

1. Cité par M. Tardieu, *La Paix*, p. 189.

menceau, chargea l'un des membres de la délégation française, M. André Tardieu, de préparer un mémoire général à l'appui de la demande de la France.

Ce mémoire fut communiqué le 25 février 1918 aux délégués américains et britanniques et il a servi de base à toutes les discussions¹. Il souligne la situation spéciale dans laquelle se trouvent la France et la Belgique. Les Etats-Unis sont loin, ils sont protégés par l'océan; les îles britanniques aussi sont séparées du reste du continent européen par la mer, cette frontière naturelle constitue pour eux deux « une zone de sécurité » en avant du territoire national, la livraison aux alliés de la flotte de guerre allemande et la puissance des flottes américaine et anglaise assurent à ces pays une garantie complète. Telle n'est pas la situation de la France et de la Belgique. La mer ne les protège pas contre l'Allemagne. Les territoires se touchent; il leur faut à eux aussi « une zone de sécurité ». Cette zone, la France et la Belgique ne peuvent la créer que sur le Rhin. « Il ne s'agit pas, disait ce mémoire, d'agrandir tel ou tel des pays alliés, il s'agit de mettre l'Allemagne hors d'état de nuire en lui imposant des conditions indispensables à la sécurité commune des démocraties continentales et de leurs alliés et associés d'outre-mer, en même temps qu'à l'existence même de la France ».

Ni le désarmement ni le pacte de la Société des Nations ne constituent, tout au moins pour le présent, une garantie suffisante pour la sécurité de ceux qui ont subi les premiers l'agression de 1914. Il faut à ces pays une garantie plus substantielle, « une garantie d'ordre physique ».

Cette garantie physique n'est pas destinée à suppléer l'autre, celle qui viendra de la sécurité des Nations, mais « à lui donner le temps de jouer avant qu'il soit trop tard ».

« La source d'insécurité, expliquait le mémoire du Gouvernement français, vient de la possession par l'Allemagne de la rive gauche du Rhin et des ponts de ce fleuve ».

« Si l'Allemagne a pu concevoir et réaliser l'attaque brusquée qui a failli décider en cinq semaines de l'issue de la guerre, c'est qu'elle tenait la rive gauche du Rhin et en avait fait

1. M. Tardieu, *op. cit.*, p. 165 et suiv.

contre ses voisins une place d'armes offensive rapidement et constamment alimentée grâce au débit des ponts du Rhin. Toute l'histoire militaire depuis 1851 l'a démontré et le plan est inscrit tout au long dans les écrits comme dans les actes de l'état-major allemand ».

En 1870 comme en 1914, c'est sur la rive gauche que s'est faite la concentration des troupes prussiennes et, grâce à la perfection de son réseau ferré, l'Allemagne a pu, en 1914, en quelques heures, porter la guerre en Belgique et en France;

« Tout cela, disait le Gouvernement français, n'a été possible que parce que, à nos portes, à quelques jours de marche de notre capitale, l'Allemagne disposait de la plus formidable place d'armes offensive qu'on n'ait jamais connu ».

Le mémoire souligne que la seule fixation au Rhin de la frontière occidentale de l'Allemagne n'est pas une sécurité suffisante. Il faut, de plus, l'occupation des ponts du Rhin par des forces alliées. « Seule, cette occupation sera, contre une agression allemande, une garantie positive. Car, si cette occupation une fois réalisée, l'Allemagne formait de nouveau des desseins agressifs, elle devrait, pour se préparer, modifier d'abord son réseau ferré de la rive droite, et cela serait facilement connu.

« L'occupation des ponts du Rhin est donc la protection minimum des démocraties occidentales et d'outre-mer ».

« En résumé, concluait ce mémoire :

a) La sécurité commune des démocraties occidentales et d'outre-mer exige que l'Allemagne ne puisse pas recommencer l'attaque brusquée de 1870 et de 1914;

b) Pour empêcher l'Allemagne de recommencer cette attaque, il faut interdire à ses forces l'accès de la rive gauche du Rhin et fixer au fleuve sa frontière occidentale;

c) Pour lui interdire cet accès, il faut occuper les ponts du fleuve;

Par ce moyen et par ce moyen seul :

A) l'Allemagne sera privée d'une base offensive;

B) Les démocraties d'Occident trouveront une bonne protection défensive résultant, en premier lieu, de la largeur du fleuve (obstacle à une attaque brusquée par tanks, gaz,

etc.), ensuite de sa direction rectiligne (obstacle à une attaque enveloppante).

C'est l'histoire d'un siècle qui démontre la nécessité de cette protection. C'est la sécurité commune des alliés qui exige que le Rhin devienne, suivant l'expression du Président Wilson, « la frontière de la liberté ».

Les réclamations françaises relatives à la rive gauche du Rhin n'ont jamais été approuvées par les ministres de Grande-Bretagne. Nous avons cité la déclaration de M. Balfour, devant la Chambre des Communes, que la création d'un Etat tampon entre la France et l'Allemagne n'est jamais entrée dans la politique du Gouvernement britannique. M. Lloyd George, de son côté, avait souvent répété « qu'il ne faut pas créer de nouvelle Alsace-Lorraine ».

Ainsi, tandis que la France voyait dans la séparation et l'occupation, par des armées interalliées de la rive gauche du Rhin, une garantie de paix et de sécurité, l'Angleterre, au contraire, considérait ces mesures comme un danger de troubles et d'insécurité futures. Elle ne contestait pas que la France a besoin de garanties mais celles réclamées dans le mémoire du 25 février lui paraissaient dangereuses et inacceptables.

Pour persuader la France de renoncer à sa demande de réparation et d'occupation des provinces rhénanes, M. Lloyd George et le Président Wilson promettaient au Président du Conseil français, M. Clemenceau, l'aide militaire immédiate de leurs pays en cas d'une agression, non provoquée, de l'Allemagne.

Ils proposaient donc de substituer à la garantie d'ordre physique réclamée par la France (occupation et séparation de la rive gauche et des têtes de ponts) une garantie d'ordre politique (assistance militaire en cas d'agression allemande).

L'aide militaire anglo-saxonne constitue une garantie extrêmement importante, mais il faudra toujours tenir compte des distances, et il y aura une période où la France attaquée devra se défendre seule sans ses alliés d'outre-mer. C'est pourquoi les délégués français à la Conférence de la Paix, tout en appréciant la haute valeur d'une telle garantie, « déclaraient, dans une note de 18 mars, que, pour qu'ils pussent

envisager l'abandon de la première garantie, il faudrait que la seconde ne prêtât à aucune incertitude et aussi qu'elle fût complétée par quelques autres sûretés empruntées au premier système ».

Cette note du 18 mars précisait les bases générales sur lesquelles l'accord pourrait être établi et qui constituaient aux yeux du Gouvernement français, le minimum des garanties indispensables pour la sécurité française.

En échange de l'assistance militaire anglo-américaine, la France déclare être prête à renoncer à la séparation de la rive gauche du Rhin, mais à la condition aussi que l'Allemagne ne pourrait entretenir ni sur la rive gauche du fleuve, ni dans une zone de 50 kilomètres sur la rive droite, ni forces, ni organisation militaire; l'armée allemande n'y pourrait pas faire de manœuvres. Les fortifications y seraient détruites, aucun matériel de guerre n'y serait fabriqué.

La note demandait, en plus, que la Grande-Bretagne, les Etats-Unis d'Amérique et la France eussent dans la zone ci-dessus, le droit de s'assurer, par une commission permanente d'inspection, de l'exécution des engagements imposés à l'Allemagne.

Ces trois pays seraient d'accord pour considérer comme acte d'agression toute entrée ou tentative d'entrée de tout ou partie de l'armée allemande dans la zone démilitarisée.

Le Gouvernement français est prêt aussi, déclarait la note, à renoncer à l'occupation permanente de la rive gauche et des têtes des ponts, mais non pas à une occupation temporaire. La date et les conditions de l'évacuation devraient être fixées par le traité de paix en fonction de l'exécution des clauses financières de ce traité. La France se réserve aussi le droit d'occuper de nouveau la ligne du Rhin, au cas où l'Allemagne manquerait, soit aux dispositions relatives à la zone militarisée, soit à l'une quelconque des clauses militaires, aériennes et navales du traité de paix.

La note française ajoutait à la fin « qu'il va sans dire que, par acte d'agression contre la France, le Gouvernement français entend aussi viser toute agression contre la Belgique ».

L'occupation, même temporaire, demandée par la note française du 17 mars, rencontra une forte résistance de la

part du premier britannique et du Président Wilson. Après de longues discussions, l'occupation interalliée de la rive gauche du Rhin et des têtes de ponts fut acceptée et fixée à quinze ans. L'évacuation se fera par zone de cinq en cinq ans, à condition que l'Allemagne exécute fidèlement le traité.

En somme, si nous voulons faire le bilan des garanties de sécurité qui résultent de toutes ces discussions et de ces accords multiples, nous trouvons qu'elles sont au nombre de trois :

1) La promesse de l'assistance militaire anglo-américaine au cas d'une agression allemande non provoquée;

2) L'occupation pour 15 ans de la rive gauche du Rhin et des têtes de ponts;

3) La démilitarisation de la rive gauche et d'une zone de 50 kilomètres sur la rive droite.

Aux yeux des Français, c'est l'assistance militaire anglo-américaine qui constitue la pierre angulaire de leur système de sécurité; l'occupation et la démilitarisation ne sont que des « sûretés complémentaires ». C'est pour garder l'aide militaire anglo-américaine que le Gouvernement français a renoncé, dans le traité de Versailles, à la garantie matérielle qui résulte de l'occupation permanente d'une Rhénanie indépendante et formant un Etat-tampon. Il faut reconnaître, d'autre part, que, vu l'attitude de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis d'Amérique, les réclamations initiales de la France n'avaient aucune chance d'aboutir, à moins que celle-ci ne rompît avec ses ex-alliés et associés, ce qu'elle ne voulait à aucun prix.

Nous parlerons de la garantie d'assistance militaire anglo-américaine dans un autre chapitre; nous examinons ici les deux autres : l'occupation et la démilitarisation.

A) *L'occupation de la rive gauche du Rhin.*

L'occupation de la rive gauche et des têtes de ponts ne constitue qu'une garantie éphémère de sécurité.

Remarquons d'abord qu'à l'origine, l'occupation de la rive gauche du Rhin et des têtes de ponts de ce fleuve avait pour objet principal, on pourrait même dire unique, de garan-

tir la France (et la Belgique) contre une agression allemande, c'est à ce titre qu'elle fut obstinément demandée dans la note française du 25 février 1919. Plus tard, dans les notes et dans les discussions interalliées, on lui attribua un autre objet; celui de garantir l'exécution du traité de paix. C'est même sous ce chef qu'elle figure dans la partie XIV du Traité de Versailles.

L'article 428, en tête de la partie XIV, est ainsi rédigé : « A titre de garantie d'exécution, par l'Allemagne, du traité, les territoires allemands situés à l'ouest du Rhin, ensemble les têtes de ponts, seront occupés par les troupes des puissances alliées et associées pendant une période de quinze années, à compter de la mise en vigueur du présent traité ».

L'article 429 prévoit l'évacuation par zones, de cinq ans en cinq ans, si les conditions du traité sont fidèlement observées par l'Allemagne.

Par contre, l'article 430 stipule que, dans les cas où soit pendant l'occupation, soit après l'expiration des quinze années ci-dessus prévues, la Commission des Réparations reconnaîtrait que l'Allemagne refuse d'observer tout ou partie des obligations résultant pour elle du présent traité relativement aux réparations, tout ou partie des zones spécifiées à l'article 429, seraient immédiatement occupées à nouveau par les forces alliées ».

Tous ces textes, comme on le voit, lient étroitement l'occupation à l'exécution du traité de Versailles et surtout à l'exécution des clauses financières de ce traité.

C'est avant tout comme une garantie d'exécution plutôt qu'une garantie de sécurité que le traité de Versailles envisage l'occupation militaire de la rive gauche et des têtes de ponts.

La fonction primitive de l'occupation de la Rhénanie, celle que le mémoire du 25 février 1919 mettait en vedette, c'est-à-dire celle de garantir la sécurité française, semble être oubliée.

Sur le terrain de la sécurité pourtant l'article 429 contient une clause qu'il ne faut pas négliger.

Le dernier paragraphe de cet article est ainsi rédigé : « Si, à ce moment (à l'expiration des 15 ans, limite de l'occupation militaire interalliée), les garanties contre une agression non

provoquée de l'Allemagne n'étaient pas considérées comme suffisantes pour les Gouvernements alliés et associés, l'évacuation des troupes d'occupation pourrait être retardée dans la mesure jugée nécessaire à l'obtention des dites garanties.»

Malgré cette réserve de l'article 429, la limitation de la durée de l'occupation apparaissait à certains esprits comme ruinant la valeur de la garantie elle-même, parce que c'est bien plus tard, dans cinquante, peut-être dans soixante ans, que l'Allemagne deviendra dangereuse.

Le Maréchal Foch a, à maintes reprises, protesté contre cette limitation. Le 6 mai, à la séance plénière de la Conférence de la paix, il déclare : « La question du pays rhénan est absolument conditionnée par le Rhin; ce fleuve règle tout, quand on est maître du Rhin, on est maître de tout le pays. Quand on n'est pas sur le Rhin, on a tout perdu. En résumé, au point de vue militaire, je dis qu'il faut rester sur le Rhin purement et simplement et ne pas abandonner cette ligne, même partiellement, sous peine d'assumer des charges et des faiblesses et de rester dépourvu de toute garantie au bout d'un certain temps ».

B) La démilitarisation de la rive gauche du Rhin

L'article 42 du traité de Versailles (section 3, partie 3) interdit à l'Allemagne de maintenir ou de construire des fortifications soit sur la rive gauche du Rhin, soit sur la rive droite à l'ouest d'une ligne tracée à 50 kilomètres à l'est de ce fleuve.

L'article 42 ajoute : « Sont également interdits dans la zone définie à l'article 42 l'entretien ou le rassemblement de forces armées, soit à titre permanent, soit à titre temporaire, aussi bien que toutes manœuvres militaires de quelque nature qu'elles soient et le maintien de toutes facilités matérielles de mobilisation ».

L'article 44 stipule enfin : « Qu'en cas où l'Allemagne contreviendrait, de quelque manière que ce soit, aux dispositions des articles 42 et 43, elle serait considérée comme

commettant un acte hostile vis-à-vis des puissances signataires du présent traité et comme cherchant à troubler la paix du monde ».

Ces clauses constituent une garantie de sécurité bien supérieure à celle qui résulte de l'occupation interalliée des provinces rhénanes ou de la réduction des armements de l'Allemagne. L'occupation est éphémère; la démilitarisation au contraire est durable. D'autre part, il est beaucoup plus aisé de démilitariser une région que de désarmer une nation. La surveillance est facile dans le premier cas, elle est extrêmement difficile dans le deuxième.

« En tant qu'il s'agit de sécurité, disait à la Chambre des Députés M. Paul Boncour, c'est dans la démilitarisation de la rive gauche du Rhin que j'aperçois la mesure plus précise et la seule permanente du traité de Versailles¹ ».

Mais il ne faut pas exagérer ni l'importance, ni la portée de cette mesure. La démilitarisation, tant qu'elle n'est pas accompagnée de l'occupation permanente des têtes de pont du Rhin, ne paraissait pas une sécurité suffisante contre une agression allemande.

« Pour que nous soyons assurés contre une invasion allemande, disait M. Henry Bidou, il faut, et il suffit que, dans un conflit, nous arrivions les premiers aux ponts permanents du Rhin, de telle sorte que nous puissions les détruire. Or, dans le traité actuel, il est incontestable que les allemands y arriveront les premiers et nous n'aurons aucun moyen pratique de les en empêcher. Ils sont à deux étapes de la rive droite et, à la faveur des dernières négociations qui précèdent une guerre, vous comprenez qu'ils ne se gêneront en aucune façon pour aller occuper les ponts, pour violer les traités de 1919 et pour mettre les ponts à l'abri de la destruction² ».

Le mémoire du Gouvernement français du 25 février 1919 reconnaissait lui aussi qu'une démilitarisation sans occupation permanente était une garantie peu solide. Il le faisait dans les termes que voici : « La non-occupation par l'Allemagne de la rive gauche et des ponts suffit-elle à lui interdire le renouvellement de son attaque brusquée de 1870 et de 1914 ?

1. *J. O.*, Débats de la Chambre des Députés, séance du 25 février 1926.

2. *Op. cit.*

Certainement non, si, en effet, les ponts ne sont pas gardés contre l'Allemagne, celle-ci, grâce à la disposition de son réseau ferré de la rive droite, peut aisément s'en saisir. La carte des chemins de fer en témoigne. D'autre part, même démilitarisées, les villes du Rhin, avec leurs ponts, leurs gares, leurs installations commerciales, constitueront toujours de vastes chantiers de débarquements et de concentration de forces ».

Section III

Insuffisance des garanties de sécurité et dangers de l'avenir

Si l'on prend dans leurs textes et dans leur ensemble les clauses du traité de Versailles, ayant pour but d'assurer aux Etats la paix et la sécurité, on s'aperçoit que ces clauses ne constituent que des garanties éphémères ou insuffisantes. Malgré tout, l'Allemagne n'a pas cessé d'être grosse de menaces; elle a encore une population supérieure de 20 millions à celle de la France; son unité politique et économique est plus consolidée que jamais; la constitution de Weimar, votée au mois d'août 1919, a conféré de larges pouvoirs au Gouvernement central; elle a, dans les soldats survivants de la grande guerre, 5 millions d'hommes entraînés à l'usage des armes, parmi lesquels se trouve un corps très important d'officiers et de sous-officiers; en outre, elle se sent humiliée, asservie, blessée dans son orgueil national et militaire. L'esprit de revanche hante certaines parties de l'opinion publique. D'autre part, la Pologne et la Tchécoslovaquie, qui devraient être les gardiens de la paix dans l'Europe centrale et orientale, sont encore trop faibles.

Ne nous le dissimulons pas, dans cette Europe centrale et orientale, la paix a été signée, mais elle n'est pas encore faite, les traités de paix ont laissé derrière eux trop de causes de conflits et d'insécurité.

Avant la guerre l'Europe centrale ne comprenait qu'un seul Etat : la Monarchie Dualiste, qui s'étendait des frontières allemandes du nord jusqu'à l'Adriatique et dans les Balkans

au sud. Certes à l'intérieur de cet Etat les mouvements nationalistes bouillonnaient ce qui était une cause perpétuelle d'insécurité et un danger pour la paix européenne, mais aujourd'hui, avec le morcellement de cette partie de l'Europe, le problème de la sécurité dans cette région n'est pas mieux résolu. Les Tchèques, les Roumains et les Serbes, écrivait M. d'Ormesson, ont gagné ce que les Autrichiens, les Hongrois et les Russes ont perdu. La situation d'avant-guerre est intervertie¹ ».

Dans cette Europe centrale un danger continue à planer, c'est celui du rattachement de l'Autriche à l'Allemagne malgré les textes formels des traités de Versailles et de Saint-Germain. Cette question de l'Anschluss demeure au premier plan des préoccupations internationales.

Une partie importante du peuple autrichien paraît répugner à ce rattachement à l'Allemagne, il comprend instinctivement le danger d'une fusion qui signifierait la sujétion de Vienne à Berlin, mais le marasme économique et la pauvreté du pays ainsi que l'exiguïté de son territoire agissent sur l'opinion publique autrichienne et la font glisser vers la solution du rattachement à l'Allemagne. Les partisans de l'Anschluss n'envisagent pas de le réaliser par un coup de force, ils savent très bien qu'un tel acte pourrait avoir des conséquences redoutables, c'est par un patient effort d'unification dans tous les domaines qu'ils espèrent arriver à leur but.

Autre que le danger de l'Anschluss, il y a la question de Transylvanie qui envenime les rapports entre la Roumanie et la Hongrie. Les Hongrois peuvent oublier la perte du Banat de Temesvar ou encore de la Slovaquie, mais ils ne pardonneront pas aux Roumains la perte de la Transylvanie où il y avait d'après le recensement fait en 1913 par les Hongrois : 1.600.000 magyars, soit environ 32 % des habitants².

De même dans le nouvel Etat tchécoslovaque, il n'y a pas que les Tchèques et les Slovaques, il y a aussi des Hongrois, mais surtout des Allemands, dans la Moravie, dans l'ancienne

1. Wladimir d'Ormesson, *Nos illusions sur l'Europe centrale*, p. 23.

2. Il y avait d'autre part 2.340.000 Roumains (48 % des habitants), 500.000 Serbes (19 %), 300.000 Allemands (6 %), 100.000 Slovaques, Ruthènes et Serbo-Croates.

Silésie autrichienne. et notamment en Bohême. Or, si on se rappelle quelle lutte exaspérée il y avait eu entre éléments tchèques et éléments allemands en Bohême au temps de l'association impériale et que d'autre part le pan-germanisme en Autriche n'était qu'un produit des Allemands de Bohême, on pourrait prévoir par conséquent que ces Allemands incorporés dans l'Etat tchéco-slovaque seraient une cause d'ennui à cet Etat et un élément de plus de préoccupations internationales.

Les traités de paix qui ont mis fin à la grande guerre ont créé aussi dans l'Europe Orientale des nouvelles causes d'inquiétudes, et ces inquiétudes sont d'autant plus sérieuses qu'il ne s'agit pas ici des récriminations des minuscules Etats, l'Autriche et la Hongrie, mais de la grande vaincue : l'Allemagne. Certains inclinent à croire que le traité de Versailles, en traçant les frontières germano-polonaises avait créé une véritable question d'Alsace-Lorraine orientale. Pour donner au nouvel Etat polonais un accès à la mer, qui était jugé indispensable pour son développement économique, le traité de Versailles séparait la Prusse orientale du reste du territoire allemand par une bande du territoire polonais, c'est le fameux corridor, et érigeait Dantzig, la vieille cité hanséatique, en ville libre.

D'autre part, à la suite du traité de paix, la Haute-Silésie fut partagée entre l'Allemagne et la Pologne; contre ces solutions, l'Allemagne n'a jamais cessé de protester. « Ce serait une dangereuse erreur si l'on pouvait croire en Pologne, ou n'importe où, écrivait M. Freiherr von Rheinbaben, député au Reichstag, qu'il pouvait y avoir une évolution politique ou économique telle que la question de la frontière polono-allemande deviendrait ou serait même reportée à l'arrière-plan¹. »

Cette question de frontières orientales de l'Allemagne prime aux yeux des Allemands toute autre question : « L'oubli, estiment-ils, serait un crime, une haute trahison ».

« Un Allemand, écrivait un auteur anonyme, dans la *Revue des Sciences politiques*, peut accepter le retour de l'Alsace-

1. *Que vise l'Allemagne ?* Adaptation française par Siegfried Floch, p. 29.

Lorraine à la France... mais il ne s'est pas encore rencontré un Allemand pour accepter la perte de Dantzig... La séparation de la Prusse orientale et de la frontière de Marienbourg, berceau de l'ordre teutonique et de la force prussienne... Il ne s'est pas encore rencontré un Allemand pour oublier la Haute-Silésie démembrée¹ ».

« Ignorer le danger, disait encore cet auteur, ce n'est pas une force, c'est la certitude d'y succomber après des réveils épouvantables. Tant que la France (on pourrait dire l'Europe) saura le péril qui croît à l'Est, elle sera sauvée parce qu'elle pourra prendre les précautions nécessaires² ».

Les Allemands sont convaincus que, dans la limitation des frontières orientales, il ne s'agissait pas seulement pour les puissances alliées de créer une Pologne viable et prospère mais surtout une Pologne forte et militaire pour menacer l'Allemagne; l'institution de Dantzig en ville libre ne répondait pas seulement à des préoccupations économiques, disent-ils, mais avant tout à des raisons d'ordre militaire. C'est par là que l'aide militaire français arrivera à la Pologne si elle était menacée.

« Dans le problème de la frontière polono-allemande, écrivait le député allemand Rheinbaben, il s'agit beaucoup plus de l'exploitation haineuse de la faiblesse passée de l'Allemagne, qu'aucun peuple ne peut oublier, eut-il subi quelque chose de semblable³ ».

En face de ces causes nouvelles de conflits, et à défaut de garanties matérielles et territoriales suffisantes dans les traités de paix, la sécurité future de l'Europe repose sur :

1° Une institution nouvelle : la Société des Nations.

2° La politique traditionnelle des alliances et de l'équilibre européen.

En 1919, la Société des Nations est encore à son début. Elle n'a pas inspiré pleine confiance aux Etats anxieux de leur sécurité. Il faut, en effet, la voir à l'œuvre pour juger si l'on peut se fier à elle. « Le pacte peut nous garantir la victoire, disait

1. *Revue des Sciences politiques*, année 1925, p. 181 et suiv.

2. *Ibid.*, p. 190.

3. *Op. cit.*

M. Clemenceau, il est pour le moment insuffisant pour nous garantir de l'invasion » .

Dans les trois ou quatre années qui ont suivi directement la guerre, c'est dans la politique traditionnelle d'alliances et d'équilibre de forces que les Etats européens ont cherché à maintenir la paix et à organiser la sécurité.

CHAPITRE III

LA SÉCURITÉ PAR LES ALLIANCES

A peine les traités de paix, qui prétendaient inaugurer une ère nouvelle, furent-ils signés, que les Etats européens reprenaient leur séculaire politique d'alliance et d'équilibre des forces.

Aux yeux de beaucoup de gouvernements européens, le système d'alliances et d'équilibre des forces demeurerait encore la meilleure garantie de la paix de tous et de la sécurité de chacun. De nombreux Etats européens se sont liés par des traités d'alliances défensives ou des accords similaires. Presque tous ont pour objet de maintenir le *statu quo* entre les puissances nouvellement nées ou agrandies par la guerre, et de se prémunir contre une revanche éventuelle des puissances vaincues. Un certain nombre de ces traités et accords furent inspirés par la défiance de l'Allemagne; d'autres au contraire, furent provoqués notamment, par la défiance de la Hongrie.

En effet, tandis que l'Autriche semblait se résigner à son sort et, sauf pour la question de l'Anschluss qui ne paraissait pas d'une réalisation prochaine, n'inspirait pas trop d'inquiétude aux puissances de l'Europe centrale, la Hongrie, par contre, leur inspirait de vives inquiétudes, et provoquait la formation de la « petite entente » entre la Tchécoslovaquie, la Roumanie et la Yougoslovaquie. Ajoutons enfin, que la défiance envers la Bulgarie n'était pas tout à fait étrangère au rapprochement roumano-yougoslave. L'objet du présent chapitre n'est pas de passer en revue tous les traités d'alliances ou d'accords similaires, conclus en Europe après la grande guerre, mais tout simplement d'examiner les al-

liances ou les tentatives d'alliances qui intéressent plus particulièrement notre sujet, c'est-à-dire la sécurité. Nous examinerons donc, successivement :

- 1^o l'Alliance franco-anglo-américaine.
- 2^o l'Alliance franco-belge.
- 3^o l'Alliance franco-polonaise.
- 4^o négociations en vue de la conclusion d'un pacte d'alliance franco-britannique.
- 5^o l'Alliance franco-tchécoslovaque.
- 6^o les Alliances de la Petite Entente.

Section I

L'Alliance franco-anglo-américaine

Le jour même de la signature du traité de Versailles, le 28 juin 1919, les Etats-Unis d'Amérique et la Grande-Bretagne, dans deux traités séparés promettaient à la France leur assistance militaire immédiate en cas d'agression allemande non provoquée. Garantie solide de sécurité, qui devait conserver dans la paix les moyens de solidarité par lesquels la guerre avait été gagnée.

Ces deux traités sont doublement remarquables, d'abord, parce qu'ils constituent, qu'on le veuille ou non, un retour à l'esprit et aux mesures de sécurité d'avant-guerre au moment où l'on prétend inaugurer une ère nouvelle; en deuxième lieu, parce qu'ils rompent avec les traditions les plus vénérées des deux pays anglo-saxons. L'Angleterre n'aime pas les alliances. Au cours de son histoire, elle a conclu avec différents pays continentaux des accords spéciaux et temporaires, mais jamais des obligations générales et permanentes; elle donne son aide, mais elle ne veut pas que ce soit en vertu d'un engagement pris d'avance. Elle préfère garder toujours sa liberté d'action extérieure. Du côté américain, le traité va à l'encontre du célèbre discours d'adieu de George Washington dans lequel l'illustre chef conseillait à ses compatriotes « la paix, le commerce, l'amitié avec toutes les na-

tions, mais l'alliance avec aucune ». Il se heurte encore à la célèbre doctrine de Monroe, d'après laquelle les Etats-Unis ne doivent pas s'immiscer dans les affaires purement européennes.

Ce fut pour déterminer la France à renoncer à ses réclamations rhénanes que, le 14 mars 1919, le Président Wilson et M. Lloyd George proposaient à M. Clemenceau, à la place de l'occupation permanente et de la séparation de la rive gauche du Rhin, la promesse de leurs deux pays de venir immédiatement à l'aide de la France en cas de mouvement non provoqué d'agression de la part de l'Allemagne.

Nous avons vu que le Gouvernement français n'avait pas accepté purement et simplement cette substitution de garanties. Il avait bien obtenu la démilitarisation de la rive gauche et de 50 kilomètres sur la rive droite, ainsi que l'occupation pendant 15 ans. Mais, ces mesures n'apparaissaient que comme des sûretés complémentaires, et de second ordre, et, à défaut de l'occupation indéfinie d'une Rhénanie séparée de l'Allemagne et constituée en état tampon, c'est dans les traités d'assistance militaire anglo-américaine que la France trouvait sa principale garantie de sécurité future.

« L'alliance franco-anglo-américaine reste, en somme, écrivait M. Hanotaux, la seule force collective qui s'oppose, pour le présent, à une reprise de l'impérialisme allemand. Sans cette alliance, la paix n'existerait pas puisqu'elle n'aurait ni base, ni force, ni sanction... La France compte donc sur ses grands amis. Sans eux, elle ne peut ni vivre ni même faire un pas; tel est le résultat de cette guerre... ou plutôt, tel est le résultat de cette paix. Nous sommes cadennassés dans l'alliance; elle est pour nous d'une nécessité absolue¹ ».

Les deux traités, conçus dans une forme presque identique, spécifient que, « Dans le cas où les stipulations, concernant la rive gauche du Rhin et contenues dans le traité de paix avec l'Allemagne signé à Versailles le 28 juin 1919, n'assureraient pas immédiatement à la France la sécurité et la protection appropriées, la Grande-Bretagne (ou les Etats-Unis) consent à venir immédiatement à son aide dans le cas de

1. M. Hanotaux, *Le traité de Paix*, p. 337.

tout acte non provoqué d'agression dirigée contre elle par l'Allemagne ». Les stipulations visées, ce sont les articles 42, 43 et 44 du traité de Versailles.

Les traités franco-anglo-américains devraient être soumis au Conseil de la Société des Nations et devraient être reconnus par le Conseil, s'il y a lieu, à la majorité comme un engagement conforme au pacte de la Société. Ils resteraient en vigueur jusqu'à ce que, sur la demande de l'une des parties aux dits traités, le Conseil, décidant, s'il y a lieu, à la majorité, convienne que la Société elle-même assure une protection suffisante.

Le traité de la Grande-Bretagne spécifie qu'il n'imposera aucune obligation à aucun des dominions de l'Empire Britannique à moins que, et jusqu'à ce qu'il soit approuvé par le parlement du dominion intéressé.

En outre d'après l'article 2 du traité franco-britannique, celui-ci ne doit entrer en vigueur qu'au moment où le traité franco-américain, conclu à la même date et aux mêmes fins, sera ratifié.

Le traité avec la Grande-Bretagne a été approuvé par la Chambre de Communes; au contraire, le traité avec les Etats-Unis ne fut même pas discuté par le Sénat américain, si bien que l'échec de celui-ci, vu l'interdépendance de deux traités, a entraîné l'échec de l'autre. Ainsi s'évanouissait, aux yeux de la France, la promesse d'une garantie à laquelle on attachait beaucoup d'espérances.

Dès ce moment, il apparut clairement que le Gouvernement des Etats-Unis déclinait toute responsabilité en Europe; qu'il s'abritait à nouveau derrière la doctrine de Monroe et qu'il laissait à ses associés d'hier le soin de se tirer dorénavant d'affaires tout seuls. La solidarité de la guerre s'effondrait.

On a beaucoup reproché aux négociateurs français du traité de paix de ne pas avoir prévu l'hypothèse de la non-ratification de l'un des deux traités de garantie et d'avoir lâché une partie des garanties substantielles pour obtenir des garanties illusoires. Dans son livre « *La Paix* », M. Tardieu se défend contre ces reproches. Il explique que, dès le 23 avril 1919, le président du Conseil français, M. Clemenceau, envisagea avec le Président Wilson l'hypothèse de la non-ratification des trai-

tés franco-anglo-américain, hypothèse qui s'est trouvée réalisée en 1920, et que c'est précisément en vue d'une telle éventualité que M. Clemenceau a demandé, et obtenu, par un difficile effort, le paragraphe final de l'article 429. Rappelons celui-ci. « Si, à ce moment (au bout de quinze ans), les garanties contre une agression non provoquée de l'Allemagne n'étaient pas considérées comme suffisantes par les Gouvernements alliés et associés, l'évacuation des troupes d'occupation pourrait être retardée dans la mesure jugée nécessaire à l'obtention des dites garanties ». « Ainsi, écrivait M. Tardieu, à la question posée *in abstracto*, le 23 avril 1919, par le Chef du Gouvernement français au Président des Etats-Unis, à la question posée pratiquement en 1920 par le vote du Sénat américain, le paragraphe final de l'article 429 apporte une réponse précise qui, dans toutes les éventualités, sauvegarde les intérêts de la France. Car, si par une hypothèse qui n'est pas une certitude, la garantie contractuelle des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne devait lui manquer, elle conserverait, par contre, la garantie physique et territoriale, et au lieu de la conserver en rupture avec ses alliés, c'est du traité de Versailles lui-même qu'elle la tiendrait.

« En un mot, pas de traités de garantie, pas d'évacuation en 1935¹ ».

M. Tardieu exagère un peu l'importance de ce paragraphe final de l'article 429. Nous avons vu combien l'occupation, même réduite à 15 ans répugnait aux esprits anglo-saxons. MM. Wilson et Lloyd George ne l'ont acceptée qu'en désespoir de cause, et après d'âpres discussions. Une fois la période de quinze ans terminée, il est peu probable que l'opinion anglo-saxonne puisse admettre une prolongation de l'occupation ? L'occupation rhénane ne peut pas se prolonger indéfiniment. Comme le disait M. Ladislav Kulski¹ « il fallait être encore sous le coup de la guerre, il fallait nourrir l'illusion que la division en vainqueurs et vaincus serait éternelle et que la solidarité interalliée durerait toujours pour juger possible l'exécution de l'article 429, al. final ».

1. A. Tardieu, *La Paix*, p. 234 à 236.

2. *Le problème de la sécurité depuis le Pacte de la S. D. N.* (1918-1926).

D'autre part, remarquons que l'art. 429 paragraphe fin exprime que si en « 1935 » les garanties contre une agression allemande n'étaient pas considérées comme suffisantes par les Gouvernements alliés et associés, « l'évacuation des troupes d'occupation pourrait être retardée ».

Il ne peut donc s'agir ici que de l'occupation de la troisième zone rhénane, puisqu'enormalement la première et deuxième zones seraient déjà évacuées en 1925 et en 1930, respectivement, et le paragraphe final de l'article 429 ne spécifie pas (comme le fait l'article 450 à propos des réparations) que toutes ou partie des zones spécifiées seraient « occupées de nouveau ».

En tous les cas, ce paragraphe de l'art. 429 ne mérite pas toute l'importance que lui prête M. André Tardieu. En vérité, ce paragraphe n'aurait servi qu'à créer des incidents locaux qui auraient rendu l'Allemagne sympathique à l'opinion anglo-saxonne.

L'échec des traités de garanties franco-anglo-américains marqua la fin de la solidarité qui avait assuré aux alliés la victoire finale. En rejetant les traités de Versailles, le Sénat américain affirmait la volonté des Etats-Unis de se retirer des affaires européennes et de se retrancher derrière ses doctrines traditionnelles.

L'Angleterre, elle aussi, ayant obtenu satisfaction au sujet de la flotte allemande qui l'inquiétait tant avant la guerre, ne se sentait nullement menacée du côté du continent européen, elle paraissait plutôt pencher du côté du vaincu que du côté du vainqueur, reprenant ainsi son principe séculaire qui consiste à maintenir un stricte équilibre sur le « continent », afin d'éviter que l'une des puissances européennes ne s'élève pas trop jusqu'au point de devenir une menace pour les intérêts britanniques. Ce système d'équilibre qui fut méthodiquement employé par Henri VIII et la reine Elisabeth, les hommes d'Etat anglais ne l'ont jamais perdu de vue.

Laissées ainsi à elles-mêmes, les puissances continentales, notamment la France, la Belgique, la Pologne, la Roumanie, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie inquiètes de l'avenir, soucieuses de leur sécurité, cherchaient à assurer celle-ci par leurs propres moyens et en s'unissant dans des traités d'alliances et des conventions d'entente; mais tout espoir d'u-

nion avec les peuples anglo-saxons n'était pas totalement perdu. La France reviendra à la fin de 1921 à l'idée d'une alliance franco-britannique, mais avec l'échec de la Conférence de Canne, celle-ci fut pour ainsi dire définitivement enterrée.

Section II

L'Alliance franco-belge

L'union avec les peuples anglo-saxons, ayant manqué la France se tourna vers ses alliés continentaux également menacés par le danger allemand et également intéressés au maintien du *statu quo* territorial tel qu'il résulte des traités de paix. Ce fut tout d'abord l'union avec la Belgique. La fraternité des armes, les souffrances communes et surtout le danger commun, rendaient cette alliance presque inévitable. « Fraternellement pareilles dans le péril et dans le malheur, écrivait M. Tardieu, les deux Nations eussent pu trouver dans une plus active politique d'avant-guerre, une efficace protection. Mieux informées sur l'Allemagne, plus confiantes l'une envers l'autre; elles auraient contenu, peut-être, l'attaque allemande à son début; gagné sur la Meuse la victoire de la Marne et, sinon décidé par leurs seules forces de l'issue de la guerre, du moins soustrait à l'invasion et à la ruine des millions d'hectares de leur sol¹ ».

Du côté belge, il y avait encore une autre raison décisive pour rechercher l'alliance française; la sécurité de la Belgique paraissait moins assurée en 1919 qu'elle ne l'était en 1914; avant la guerre la Belgique vivait sous le régime de la neutralité permanente ou perpétuelle, créée en 1831 et affirmée par les traités de 1839, cette neutralité fut garantie par les grandes puissances, c'est-à-dire l'Angleterre, l'Autriche, la France, la Prusse et la Russie. En vertu de cette neutralité permanente, la Belgique ne pouvait jamais entreprendre une guerre sur sa propre initiative et elle devait aussi rester

1. M. André Tardieu, *La Paix*, p. 242.

étrangère à toute guerre qui éclaterait entre d'autres Etats, mais en échange, son territoire devait être toujours respecté. C'est là le but de l'institution de la neutralité perpétuelle qui consiste à prévenir toute guerre dont l'Etat neutre serait l'enjeu ou le théâtre, et qui implique l'obligation de la part de l'Etat perpétuellement neutre de n'être jamais belligérant, ou du moins de ne l'être jamais qu'avec soi, en cas de légitime défense, moyennant la garantie de l'inviolabilité de son territoire¹. Il est vrai que la Belgique était très peu sympathique à cette neutralité et pour cause. La neutralité permanente de la Belgique n'a pas été demandée par celle-ci comme l'était celle de la Suisse, créée par les traités de Vienne en 1815, mais elle lui fut imposée par les cinq grandes puissances plutôt dans l'intérêt général que dans celui de la Belgique elle-même. C'était surtout comme mesure de précaution contre la France que la neutralité permanente de la Belgique fut créée en 1831 ; les grandes puissances craignaient qu'une fois la Belgique séparée de la Hollande et proclamée indépendante, elle tombe un jour sous la domination française. Ceci aurait détruit l'œuvre du Congrès de Vienne qui, en annexant la Belgique aux Pays-Bas, avait voulu créer une barrière contre l'expansion française du côté du Nord. Au moment où cette barrière s'écroulait par l'indépendance belge, l'Angleterre, l'Autriche, la Prusse et la Russie songeaient à la faire remplacer par une autre, et grâce aux intentions pacifiques du roi Louis-Philippe, les conférences de Londres avaient réussi à déclarer la neutralité perpétuelle du territoire belge et à la faire garantir par les cinq puissances. « Les cinq puissances, disait le Protocole n° 11 de la Conférence de Londres du 20 janvier 1831, devaient à leurs intérêts bien compris, à leur union, à la tranquillité de l'Europe et à l'accomplissement des vues consignées dans leur protocole du 20 décembre, une manifestation solennelle, une preuve éclatante de la ferme détermination qu'elles ont de chercher, dans les arrangements relatifs à la Belgique comme dans toutes les circonstances qui pour-

1. Charles Dupuis, *Le Droit des gens et les rapports des grandes puissances avec les petits Etats*, p. 173-174. Voyez pourtant une opinion différente du savant publiciste belge, M. Descamps, sur la portée de la neutralité perpétuelle dans son livre *La neutralité de la Belgique*, p. 350.

raient se présenter encore, aucun avantage isolé, et de donner à ce pays lui-même, ainsi qu'à tous les Etats qui l'environnent, les meilleures garanties de repos et de sécurité. C'est par suite de ces maximes, c'est dans ces intentions salutaires, que les plénipotentiaires ont résolu d'ajouter aux articles précédents¹ ceux qui se trouvent ci-dessous !

Art. 5. — La Belgique, dans ses limites telles qu'elles seront arrêtées et tracées conformément aux bases posées dans les articles 1, 2 et 4 du présent Protocole, formera un Etat perpétuel et neutre. Les cinq puissances lui garantissent cette neutralité perpétuelle, ainsi que l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans les limites mentionnées ci-dessous ;

« *Art. 6.* — Par une juste réciprocité, la Belgique sera tenue d'observer cette même neutralité envers tous les autres Etats et de ne porter aucune atteinte à leur tranquillité intérieure et extérieure² ».

Ces dispositions relatives à la neutralité perpétuelle de la Belgique furent reproduites avec quelques changements dans la forme, dans le traité de Londres signé le 15 novembre 1831, entre la Belgique et les cinq puissances.

Les traités du 19 avril 1839 ont affirmé de nouveau ces principes posés dans le Protocole de Londres du 15 novembre 1831³.

La neutralité permanente de la Belgique quoique ayant pourtant pour but d'assurer l'équilibre des forces et la tranquillité des grandes puissances, ne servait pas moins les intérêts belges. Il était évident que si la Belgique était attaquée un jour, l'agresseur éventuel ne pourrait être que l'un de ses grands voisins soit la France, soit l'Allemagne ; donc, nécessairement, une des grandes puissances garantes de sa neutralité, mais dans ce cas, la Belgique est assurée que les autres garants viendront à son secours conformément aux engagements pris dans les traités de neutralité. Cette neutralité avait en réalité deux effets ; un effet répressif d'abord : quiconque violerait le territoire belge aurait contre lui la coalition des

1. Ces « articles précédents » posent les bases quant aux limites qui devraient séparer désormais le territoire hollandais du territoire belge.

2. De Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. IV, p. 5.

3. De Clercq, *ibid.*, t. IV, p. 470 et suiv.

puissances garantes, mais aussi un effet préventif; la seule expectative que les garants secoureront inmanquablement la Belgique dans le cas de violation de son territoire par l'un d'eux, pourrait empêcher celui-ci de tenter cette expérience fâcheuse.

Cet effet préventif sera d'autant plus efficace que la volonté chez les puissances garantes qui ne nourrissent pas des idées belliqueuses à l'égard de l'Etat perpétuellement neutre est ferme et leur intention d'agir énergiquement au cas où la dite neutralité serait violée, ne prête à aucune équivoque.

Malheureusement ceci n'était pas le cas en 1914, l'hésitation tout au moins apparente de la Grande-Bretagne, et aussi son interprétation du traité de 1867 garantissant la neutralité permanente du Luxembourg ont fait coïncider aux hommes d'Etat allemands que l'intervention de l'Angleterre en cas de violation de la neutralité belge n'était pas très sûre, tout au moins ne serait pas si rapide. C'est en quoi ils se trompaient. Aussitôt après la violation de la neutralité belge, dans la soirée du 4 août 1914, l'ambassadeur d'Angleterre à Berlin annonçait la rupture des relations entre l'Angleterre et l'Allemagne. C'est dans cette dernière conversation entre ces deux hommes d'Etat que le chancelier d'Empire Bethman-Holweg laissait échapper le mot célèbre : « Tout cela pour un chiffon de papier ».

La violation de neutralité a servi de prétexte à la Belgique pour s'en débarrasser à la fin de la guerre. La Belgique fut promptement à demander dans les négociations de la Conférence de la paix l'élimination de cette neutralité qui à ses yeux restreignait sa souveraineté, ou tout au moins qui gênait sa liberté d'action sans, disait-elle, lui assurer la sécurité à l'heure du danger. L'appui de la France lui fut assuré dès le début pour briser, comme on dit, « cette chaîne surannée¹ ».

Néanmoins, il faut reconnaître que les traités du 19 avril 1839 qui déclaraient la neutralité de la Belgique ainsi que la garantie de cette neutralité, n'étaient pas aussi stériles que le prétendaient certains. Si l'Allemagne avait violé ces

1. M. André Tardieu, *La Paix*, p. 243.

traités, l'Angleterre au contraire avait fait honneur à sa signature en venant aussitôt au secours de la Belgique.

Certes, la violation de la neutralité belge ne fut pas la cause unique, ni même la cause principale qui avait déterminé la Grande-Bretagne à entrer en guerre contre l'Allemagne, mais du moins cette violation par l'Allemagne de la neutralité belge avait permis au Cabinet britannique de surmonter toute hésitation ou résistance de la part de son opinion publique et avait donné à son intervention le caractère d'une guerre de sanctions entreprise pour réparer les torts causés et les violations commises. La violation de la neutralité belge fut, d'autre part, une puissante arme de propagande dans les mains des alliés pour gagner à leur cause le monde entier contre les Empires centraux. Cette arme n'est pas négligeable à en juger par les efforts faits par les Allemands en vue de justifier devant l'opinion publique mondiale cette violation en rejetant la responsabilité de celle-ci, soit sur les Belges eux-mêmes, soit sur les Français soit enfin en se retranchant derrière la fallacieuse théorie de l'état de nécessité.

En abolissant la neutralité belge, les Etats ex-alliés ont laissé tomber cette arme morale qui leur a rendu un grand service durant la période de la guerre.

Quoi qu'il en soit, le traité de Versailles dans son article 31¹, reconnaissait que « les traités du 19 avril 1839 qui établissaient avant la guerre le régime de la Belgique, ne correspondent plus aux circonstances actuelles ».

« De ce fait, écrit M. Tardieu, la Belgique libérée possède le droit de pourvoir elle-même à sa propre sécurité. C'est l'acte de naissance de l'armée belge de 600.000 hommes qui seraient demain unie à la nôtre fraternellement pour la défense de la paix. La France, par le rôle qu'elle a tenu

1. Cet art. 31 est ainsi rédigé. « L'Allemagne, reconnaissant que les traités du 19 avril 1839, qui établissaient avant la guerre le régime de la Belgique ns correspondent plus aux circonstances actuelles, consent à l'abrogation de ce, traités et s'engage dès à présent à reconnaître et à observer toutes conventions, quelles qu'elles soient, avec les Gouvernements de Belgique ou des Pays-Bas à l'effet de remplacer les dits traités de 1839. Si son adhésion formelle à ces conventions ou à quelques-unes de leurs dispositions était requise, l'Allemagne s'engage dès maintenant à la donner. »

dans la négociation, peut revendiquer à juste titre un honorable parrainage¹ ». Mais à elle seule, la Belgique ne se sentait pas en sécurité. La Société des Nations qui la protège comme tous les autres membres, était encore à son début, force est donc de chercher l'alliance de sa grande voisine et amie : la France, alliance que celle-ci à son tour ne désirait pas moins.

Il fut reconnu des deux côtés qu'un accord militaire entre les deux pays et dont souvent les représentants de la France à la Conférence de la paix avaient eu l'occasion de s'entretenir soit avec le roi des Belges, soit avec ses Ministres, était nécessaire.

Le 8 janvier 1920, dix jours seulement avant sa démission², M. Clemenceau, Président du Conseil, demanda au maréchal Foch de préparer un plan d'accord militaire avec la Belgique.

Au début du mois de septembre 1920, l'accord militaire franco-belge était mis sur plan et il fut signé le 7 septembre par le maréchal Foch et les généraux Buat et Maglinsé, chefs des états-majors français et belges. Ce plan organisait une action commune en cas d'agression allemande dirigée contre la Belgique ou la France. Le texte de l'accord resta naturellement secret, mais l'échange de lettres en date des 10 et 15 septembre 1920 entre les Gouvernements belges et français, par lesquels ces gouvernements donnèrent leur approbation à l'accord militaire du 7 septembre 1920 fut enregistré au secrétariat de la Société des Nations.

Voici le texte de la lettre adressée par le Gouvernement belge au Gouvernement français à cette occasion³.

Ministère des Affaires Etrangères.

Bruxelles, le 10 septembre 1920.

Nous avons l'honneur de faire savoir à Votre Excellence que le Gouvernement belge donne son approbation à l'accord militaire dont le texte a été « signé » le 7 septembre 1920 par M. le Maréchal Foch,

1. Tardieu, *op. cit.*, p. 245-246.

2. Le cabinet Clémenceau démissionne le 18 janvier 1920.

3. La lettre du Gouvernement français au Gouvernement belge est conçue dans les mêmes termes. Cet échange de lettres fut enregistré au Secrétariat de la S. D. N. le 4 novembre 1920.

M. le Général Maglione, chef d'état-major de l'armée belge et M. le Général Buar, chef d'état-major de l'armée française désignés à cet effet par leurs Gouvernements respectifs. Le but de cet accord est de renforcer les garanties de paix et de sûreté résultant du Pacte de la Société des Nations.

Il va de soi que la souveraineté des deux Etats demeure intacte quant aux charges militaires qu'ils imposeront à leurs pays respectifs et quant à l'appréciation dans chaque cas de la réalisation de l'éventualité en vue de laquelle le présent accord est conclu.

Nous saisissons cette occasion, Monsieur le Président du Conseil, de renouveler à Votre Excellence les assurances de notre très haute considération.

Le Ministre de la Défense nationale
signé : Paul-Emile JANSEN.

Le premier Ministre,
Ministre des Finances,
Ministre des Affaires Etrangères *a. i.*
signé : DELACROIX¹.

M. André Tardieu, commente ainsi l'alliance franco-belge. « Il est, écrit-il, comme le traité de Versailles lui-même, l'œuvre de gens qui veulent ne plus revoir ce qu'ils ont vu. Menace ? Non. Protection ? Oui. Ni la Belgique, ni la France ne peuvent, fût-ce pour sauver la liberté du monde, s'infliger plusieurs fois par siècle les souffrances qu'elles ont connues pendant cinq ans. Elles entendent qu'à l'avenir la porte soit fermée et que le verrou résiste². Mais pour que la « porte soit bien fermée », l'alliance franco-belge ne suffisait pas, il fallait aussi l'alliance avec la Pologne.

Section III

L'Alliance franco-polonaise

Durant toutes les négociations de la paix, les représentants de la France ont soutenu continuellement et énergiquement les aspirations et les réclamations polonaises. Une Pologne

1. Voyez *Recueil des traités enregistrés au secrétariat de la S. D. N.*, vol. II, p. 128, années 1920-1921.

2. Tardieu, *op. cit.*, p. 257.

forte est nécessaire pour la sécurité française. La Pologne, de son côté, avait besoin pour assurer la sienne de l'aide de la France. Outre la menace russe, il y a toujours le danger allemand. L'Allemagne en effet n'oublie pas et il semble qu'elle n'oubliera jamais la cession à la Pologne d'une partie de la Haute-Silésie, Posen et la Prusse occidentale avec ses habitants allemands. Il était donc naturel que la France et la Pologne cherchassent à resserrer autant que possible les liens entre elles. L'occasion se présenta durant la guerre russo-polonaise; quand les armées russes étaient aux portes de Varsovie, ce fut la France qui courut au secours de la Pologne en lui envoyant le général Weygand à la tête d'une mission militaire.

Au début du mois du février 1921, à l'occasion de la visite officielle du Maréchal Pilsudski à Paris, M. Briand a donné connaissance aux Ambassadeurs d'Italie, du Japon et de la Grande-Bretagne réunis au Quai d'Orsay, d'une déclaration commune franco-polonaise dans laquelle les deux Gouvernements français et polonais se montrèrent heureux de constater une fois de plus leur unité de vue en ce qui concerne leurs intérêts réciproques et ils déclarèrent, qu'également désireux de sauvegarder leur sécurité et la paix de l'Europe, ils s'étaient mis d'accord pour coordonner leurs efforts et resserrer les liens qui unissent leurs deux pays l'un à l'autre pour la défense de leurs intérêts communs.

Ceci constituait ce qu'on appelle une entente cordiale entre les deux pays, entente qui fut officiellement déclarée aux quatre puissances alliées. Aussitôt après, la France, sans perdre de temps, envoya le Général Niessel pour organiser l'armée polonaise¹.

Deux semaines plus tard, cette entente était transformée en une alliance politique. La convention d'alliance qui porte le titre « d'accord politique entre la France et la Pologne » fut signée à Paris le 19 février 1921.

« Le Gouvernement polonais et le Gouvernement français, précise le préambule de cet accord, également soucieux de sauvegarder, par le maintien des traités qui ont été signés en commun ou qui seront ultérieurement reconnus respecti-

1. Voir Wheeler Bennett, *Information on the Problem of Security*.

vement, l'état de paix en Europe, la sécurité et la défense de leur territoire, ainsi que leurs intérêts mutuels politiques et économiques ont convenu ce qui suit :

Article 1. — « Afin de coordonner leurs efforts pacifiques, les deux Gouvernements s'engagent à se concerter sur toutes les questions de politique extérieure intéressant les deux Etats et relatives au règlement des relations internationales dans l'esprit des traités et conformément au Pacte de la Société des Nations.

L'article 2 stipule que « les relations économiques étant la condition primordiale au rétablissement de l'ordre international et de la paix en Europe, les deux Gouvernements s'entendront à cet égard en vue d'une action solidaire et d'un mutuel appui. Ils s'emploieraient à développer leurs relations économiques; des accords spéciaux et une convention commerciale seront conclus à cet effet.

Et l'article 3 ajoutait que si, contrairement aux pressions et aux intentions sincèrement pacifiques des deux Etats contractants, ceux-ci ou l'un d'eux se voyaient attaqués sans provocation de leur part, les deux Gouvernements se consulteront en vue de la défense de leurs territoires et de la sauvegarde de leurs intérêts légitimes dans les limites posées dans le préambule.

Enfin l'article 4 stipule que « les deux Gouvernements, s'engagent à se consulter avant de conclure de nouveaux accords intéressant leur politique en Europe centrale et orientale ».

Il était entendu, en outre, entre les deux Gouvernements, que cet accord politique ne devrait entrer en vigueur qu'après la signature des accords commerciaux en négociations et qui sont prévus à l'article 2 du traité¹.

Les accords commerciaux furent signés à Paris le 6 février 1922 et l'accord politique fut ratifié par la France le 15 mai et par la Pologne le 30 mai 1922. L'échange des ratifications a eu lieu à Paris le 27 juin 1922.

Comme l'alliance franco-belge, l'alliance franco-polonaise vise avant tout l'hypothèse d'une agression allemande.

1. *Recueil des traités*, vol. XVIII, 1923, p. 12.

Elle est inspirée par la crainte d'une revanche de la part de celle-ci.

Section IV

Négociation en vue de la conclusion d'un pacte franco-britannique

Les Alliances continentales franco-belges et franco-polonaises ne sont pas, il est vrai, négligeables, mais elles ne valent certainement pas, aux yeux du Gouvernement français, une alliance avec la grande voisine d'outre-Manche, et après l'échec des traités de garantie franco-anglo-américains, la France nourrissait l'espoir d'entraîner un jour la Grande-Bretagne, beaucoup moins éloignée que l'Amérique et beaucoup plus intéressée qu'elle aux affaires du continent européen, dans un Pacte ayant pour but d'assurer la paix et la sécurité de ce continent. Après avoir sommeillé pendant un certain temps, la question d'une alliance franco-anglaise fut réouverte à la fin de l'année 1921¹.

Le point de départ fut une lettre adressée par le Président du Conseil français, M. Aristide Briand, au début du mois de décembre 1921, à l'Ambassadeur de France à Londres, le comte de Saint-Aulaire dans laquelle il l'informait qu'il serait très heureux de profiter de la présence de Lord Curzon, ministre des Affaires étrangères britanniques à Paris, pour examiner, avec lui, s'il était possible, l'ensemble des questions qui intéressaient la France et la Grande-Bretagne, et en vue de cela, M. de Saint-Aulaire fut chargé de préparer le terrain par des conversations particulières avec Lord Curzon².

1. Il paraît qu'en recourant à la question d'un Pacte de sécurité franco-britannique, le Président du Conseil français, M. Briand, cherchait un moyen pour dissiper les froissements que la Conférence navale de Washington avait produit dans les rapports mutuels des deux pays. En effet, l'attitude de la France à cette Conférence, notamment dans la question des sous-marins fut interprétée à tort ou à raison, — à tort sans doute, — par certains milieux britanniques, comme une sorte de menace voilée contre les intérêts maritimes de la Grande-Bretagne. Voyez *Information on the Probleme of security*, par M. Wheeler Bennett.

2. Voir Ministère des Affaires Etrangères, *Documents relatifs aux négociations concernant les garanties de sécurité contre une agression de l'Allemagne* (10 janvier 1919-7 décembre 1923), p. 90, document n° 17.

Le 5 décembre, M. de Saint-Aulaire a eu sa première conversation avec le ministre des Affaires Etrangères Anglais. Celui-ci lui demanda s'ils s'agissait dans la pensée de M. Briand de tenter une liquidation des divers différends franco-anglais, la question de Tanger, par exemple, ou simplement d'une conversation plus générale et ayant trait au projet d'alliance qui avait été souvent agité dans la presse des deux pays; et il lui fit observer qu'à cet égard, les dispositions ne paraissaient plus les mêmes des deux côtés de la Manche et que les campagnes menées en Angleterre en faveur d'un Pacte franco-anglais soit par certains journaux, soit par certains hommes politiques n'éveillaient aucun écho en France, lorsqu'elles n'y rencontraient pas un accueil glacial ou même hostile.

L'Ambassadeur français exprimant ses vues « strictement personnelles » lui répondit que si les invocations en faveur d'un Pacte franco-anglais étaient froidement accueillies par l'opinion publique française, c'était en grande partie parce qu'elles étaient imprécises pour être une matière à discussion et que le plus souvent elles semblaient se référer simplement aux traités de garantie conclus à Versailles le 28 juin 1919; or, disait M. de Saint-Aulaire, la France n'envisageait pas le retour à la formule des dits traités qui lui offraient une assistance et cela pour diverses raisons; d'une part parce que la forme de ces traités était humiliante, parce qu'elle était unilatérale et par conséquent ne plaçait pas la France sur un pied d'égalité avec l'Angleterre, et que l'assistance qu'elle prévoyait ne convenait pas à la dignité de la France », et que, d'autre part, la formule de 1919 était inutile, parce que, rien ne serait plus facile à l'Allemagne que d'obscurcir les origines des futurs conflits et de déplacer les responsabilités apparentes, tout au moins pendant le temps suffisant pour envahir la France, et que l'on supposait que, négligeant cette précaution élémentaire, elle se livrait à une agression aussi brutale et équivoque que celle de 1914, le salut de l'Angleterre exigerait évidemment son intervention immédiate et cette intervention se produirait autant avec ou sans garantie.

Enfin, cette formule était dangereuse, disait M. de Saint-

Aulaire, parce qu'elle risquerait d'inspirer à la France une fausse sécurité et à l'Angleterre la pensée de demander à la France de réduire ses armements en invoquant une garantie décevante. Exprimant toujours un avis strictement personnel, l'Ambassadeur de France expliquait à Lord Curzon ce que selon lui devrait être la base d'une alliance franco-britannique. Il soulignait deux faits primordiaux : 1) toute alliance des deux pays serait impossible, si elle ne les plaçait pas sur un pied de parfaite égalité; 2) toute alliance serait inutile si elle restait limitée au cas d'agression directe par l'Allemagne. « Ce cas est en effet tout à fait invraisemblable, remarquait-il, à moins que l'Allemagne ne soit frappée d'une démence incurable, elle ne renouvellera pas après le bilan de la dernière guerre, la faute de 1914, son plan sera plus savant et autrement redoutable. Elle se souviendra de la dépêche d'Ems et s'efforcera de faire planer une équivoque sur les origines du conflit. Ou plutôt elle s'inspirera de la méthode de Bismarck en 1866 et se jettera d'abord sur son adversaire le plus faible et suivant la ligne de moindre résistance, envahira la Pologne comme en 1772. Sans doute, la France ne le tolérerait pas et prendrait les armes pour défendre la Pologne et l'équilibre européen sur le Rhin, mais elle serait isolée, une alliance défensive franco-anglaise limitée à l'hypothèse d'une agression directe ne s'appliquerait pas à l'hypothèse autrement à craindre de l'agression indirecte. On peut donc dire qu'une pareille alliance, en mettant les choses au mieux, nous couvrirait sinon contre un nouveau Charleroi du moins contre un Sedan, mais qu'elle ne nous couvrirait pas contre un Sadowa polonais qui serait pour l'Allemagne la meilleure préparation d'un nouveau Sedan¹ ».

Ce que l'Ambassadeur désirait donc, c'est un engagement réciproque visant en même temps le cas d'une agression directe aussi bien qu'une agression indirecte de la part de l'Allemagne. Dans une lettre au Président du Conseil français, M. de Saint-Aulaire, après avoir relaté la conversation qu'il avait eue avec Lord Curzon, ajoutait : « Lord Curzon a

1. *Livre jaune*, p. 92, document n° 18.

écouté ce langage sans élever aucune objection; je crois pouvoir interpréter son silence comme la reconnaissance de la justesse de mes observations¹ ».

Il se peut que le Ministre des Affaires étrangères ait admis la justesse de ces observations, mais il était avant tout le représentant d'un grand Empire dont la situation géographique et politique lui conseillait beaucoup de prudence et dont les intérêts ne concordaient pas toujours avec ceux des puissances continentales. Rapidement, entre la France et la Grande-Bretagne les divergences s'accusèrent.

Tout en ayant soin de spécifier qu'il venait d'exprimer des vues strictement personnelles, il ne reste pas moins que les observations de M. de Saint-Aulaire représentaient très clairement le point de vue du gouvernement et du peuple français. Les Français savent très bien que leur sort est étroitement lié à celui des voisins orientaux de l'Allemagne et que leur sécurité ne se défend pas seulement sur le Rhin, mais aussi bien sur la Vistule, et le désir du Gouvernement français est d'entraîner l'Angleterre dans un engagement garantissant le *statu quo* de l'Europe centrale et orientale. Les Français savent très bien aussi que l'Angleterre serait forcé dans son propre intérêt de secourir la France en cas d'une nouvelle agression de la part de l'Allemagne. Un traité d'alliance qui ne prévoit que cette hypothèse d'« agression directe » ne met donc rien de plus à la charge de la Grande-Bretagne. Il exprimerait simplement en droit « une charge » qui existe par la nécessité des faits, et par conséquent un pareil traité n'apporte pas une garantie nouvelle à la sécurité française. Mais une fois ce traité conclu, la Grande-Bretagne ne manquerait pas de se tourner vers la France et de lui dire : « Je me suis engagée à vous donner ma garantie en cas d'une attaque allemande. Je vous assure donc votre sécurité. Qu'allez-vous me donner en échange ? Nous ne vous demandons pas grand'chose, seulement la réduction de vos armements » (l'abolition des sous-marins, par exemple) et une attitude moins intransigente dans la question des réparations ». Voilà ce que craignaient les

1. *Livre jaune*, lettre de M. de Saint-Aulaire à M. Briand, document n° 18, p. 93.

hommes d'Etat français, et M. de Saint-Aulaire n'a pas caché, comme nous l'avons vu, ses craintes à cet égard dans sa conversation avec Lord Curzon. Et il n'était pas difficile de savoir quel était le prix que la Grande-Bretagne devait demander à la France en échange de sa promesse de secourir celle-ci contre une agression allemande. La Grande-Bretagne était en proie au malaise économique et au chômage; le commerce britannique subissait de grandes pertes à cause de la crise économique et financière dont souffrait l'Europe à la suite de la Grande Guerre.

La principale préoccupation du premier britannique, M. Lloyd George, était de rallier la masse du peuple anglais au Gouvernement par la perspective d'une paix définitive et de la reconstruction économique de l'Europe. Il a conçu, à cet effet, la pensée d'une Conférence générale avec participation de la Russie soviétique et de l'Allemagne, une Allemagne ruinée rendrait cette reconstruction économique de l'Europe impossible¹.

La chute du mark après le paiement fait par l'Allemagne au mois d'avril 1921, affirmait dans l'esprit de M. Lloyd George et de ses collaborateurs que l'intérêt du commerce britannique ne se conciliait pas avec une attitude intransigeante dans la question des réparations, mais, bien au contraire, il supposait une Allemagne économiquement forte.

La Grande-Bretagne regardait donc, avant tout, vers la question des réparations. La sécurité, pour elle, tout au moins pour le moment, c'est une question secondaire, c'est un moyen pour rallier la France au point de vue anglais en matière de réparations et de reconstruction économique de l'Europe.

La France, de son côté, ne voulait aucunement transiger sur les droits que lui donnait le traité de Versailles. L'opinion publique française inclinait à croire que l'Allemagne pouvait facilement exécuter et chaque mois qui passait faisait accroître l'influence de M. Poincaré et de ses amis qui soutenaient qu'en cas de défaut de paiement de la part de l'Allemagne, les alliés ont le droit, conformément aux traités de

1. Voyez *Livre jaune*, document n° 19.

paix, de prendre des garanties militaires supplémentaires, et que chacune des puissances alliées pourrait agir, le cas échéant, séparément¹.

En présence de situations aussi opposées et de points de vue tellement divergents, les négociations en vue de la conclusion d'un pacte franco-anglais n'étaient pas sans doute une chose facile. M. Briand saisissait l'occasion de la réunion du Conseil suprême des puissances ex-alliées à Londres du 18 au 22 décembre 1921 pour engager personnellement les négociations avec le Premier britannique. Le Président du Conseil français esquissait alors à son collègue anglais, le plan d'une alliance franco-anglaise d'une grande envergure par laquelle les deux pays se garantissaient mutuellement la sauvegarde de leurs intérêts réciproques dans toutes les parties du monde et de se prêter à l'assistance l'un de l'autre en cas où l'un d'eux serait menacé.

M. Lloyd George répondait alors que l'état de l'opinion publique britannique pouvait difficilement accepter une alliance d'une telle envergure. Ce que l'opinion anglaise et la majorité du Gouvernement pouvait permettre, c'est un Pacte ayant pour but de secourir la France en cas où celle-ci serait attaquée.

Les négociations entre les deux premiers ministres se poursuivirent à la Conférence de Cannes qui se réunit au mois de janvier 1922. Le 4 janvier, M. Lloyd George présenta à M. Briand un aide-mémoire exprimant clairement le point de vue de la Grande-Bretagne. La Grande-Bretagne, expliquait cet aide-mémoire, reconnaissait les causes d'anxiété de la France en matière de réparation et en matière de sécurité. En ce qui touche le premier point, l'aide-mémoire admettait que la France a été obligée pour réparer ses régions dévastées d'avancer pour cela des sommes importantes qui faisaient un trou formidable dans son budget. « Ces dépenses devraient et doivent même être payées par l'Allemagne, mais, disait l'aide-mémoire, malgré une succession d'arrangements, les réparations satisfaisantes dues par l'Allemagne sont toujours

1. Voyez M. Arnold J. Toynbee dans *Survey of international affairs*, 1919-1923, p. 19-20.

ajournées ». En ce qui concerne la sécurité, l'aide-mémoire britannique rappelait que la France a été envahie 4 fois en 120 ans et que malgré la diminution de la population allemande, soit pendant la guerre soit comme conséquence des conditions de la paix, la France a encore une population inférieure de 20 millions à celle de l'Empire allemand. Il est donc essentiel pour la France, ajoutait ce document, de compenser la différence entre les effectifs français et allemands de façon à ce que son sol soit garanti d'une autre guerre dévastatrice, mais la Grande-Bretagne, elle aussi, avait des causes d'anxiété, l'aide-mémoire souligne que ce pays ne vit que par son exportation et que son commerce avait été ruiné aussi terriblement que le sol français, et que les conséquences en souffrances humaines, en privations étaient très sérieuses : près de deux millions de personnes de la classe ouvrière britannique souffraient de chômage et leur entretien coûta au pays près de 2 millions de livres par semaine et que ce fardeau tombait sur une Nation qui est plus lourdement imposée que tout autre dans le monde et qui avait été plus atteinte que la France par les conséquences économiques de la guerre.

L'aide-mémoire n'oublie pas le sort de certains pays, notamment l'Italie et la Belgique qui, y était-il dit, souffraient par la même cause que le peuple britannique. « En Italie et en Belgique le chômage est sérieux, la Russie est en proie à la disette ».

« La Grande-Bretagne, ajoutait cet aide-mémoire, reconnaît plutôt les motifs d'inquiétude de la France et désire faire tout ce qui est en son pouvoir pour la calmer, mais elle ne peut pas accepter l'ajournement de la reconstruction de l'Europe, tout en satisfaisant les besoins de la France en ce qui concerne les réparations et la sécurité, et qu'afin de donner satisfaction aux besoins de la France, le Gouvernement britannique doit pouvoir dire à son peuple que les deux pays marchent ensemble pour restaurer l'organisation économique de l'Europe et la prospérité générale du monde ».

Sans aller jusqu'aux dernières précisions en ce qui concerne la matière des réparations, l'aide-mémoire s'occupe surtout de la manière par laquelle le Gouvernement britannique pourrait tranquilliser la France sur sa sécurité.

Il mentionne deux manières pour le faire. On peut, d'une part, y est-il dit, concevoir une alliance offensive et défensive entre les deux pays. On peut, d'autre part, concevoir la garantie précise que l'Empire britannique et la France font face, côte à côte, à une agression non provoquée de l'Allemagne contre le sol français. Cette dernière manière, ajoutait l'aide-mémoire, est la seule que l'opinion de l'Empire britannique approuverait. Elle aurait l'approbation cordiale, non pas de la Grande-Bretagne seule, mais aussi des Dominions. « L'alliance défensive et offensive qui paraît désirable à la France, poursuit ce document, servirait mal, en réalité, les intérêts de ce pays, parce que de telles alliances sont contraires aux traditions britanniques. Le peuple britannique comprend que la France réclame le droit d'être garantie contre une invasion de son territoire, mais il n'accepterait pas volontiers d'être tenu à des obligations de caractère militaire si la paix était rompue ailleurs. Participer à des entreprises militaires dans l'Europe centrale ou orientale ne répondrait pas à ses intentions. Une alliance impliquant ou même paraissant impliquer pareille responsabilité n'aurait pas l'appui cordial du peuple britannique. Au contraire, elle se heurterait à l'opposition de groupes importants dans les diverses parties de la communauté des peuples britanniques. Elle n'aurait pas, par conséquent, pour la France, la même valeur qu'un engagement pris sous une autre forme¹ ».

Le Gouvernement britannique se déclare, à la fin, disposé à prendre pendant dix ans l'engagement que, s'il se produisait une agression allemande non provoquée contre le sol français, le peuple britannique se placerait avec ses forces aux côtés de la France. C'était donc un traité « d'assistance » limité au seul cas d'une agression directe de l'Allemagne, que le Gouvernement français, comme nous l'avons vu, pourrait difficilement accepter, d'autant plus que le Gouvernement anglais mettait des conditions diverses et précises à la conclusion de ce traité.

Mais pour que le traité de garantie puisse être suivi d'effets, disait l'aide-mémoire de M. Lloyd George, il est nécessaire qu'il soit accompagné d'une entente complète entre les

1. *Livre jaune*, p. 103.

deux pays¹. La première condition d'une véritable entente envisagée par M. Lloyd George, est d'éviter une rivalité navale entre les deux pays. Il désirait, en outre, que la France partageât son point de vue sur la Conférence économique (qui devait se réunir dans la même année à Gênes), où la Russie soviétique devait être appelée, que la question de Tanger, que celles enfin qui se posaient en proche-Orient fussent réglées sur le mode d'une entente complète. Il était évident que, dans des circonstances pareilles, il n'y avait aucune chance d'aboutir. Les propositions britanniques avaient été jugées dans certains milieux politiques français comme incompatibles avec l'indépendance nationale en politique extérieure, comme organisant une sorte de protectorat et l'on accusait M. Briand de placer la France à la remorque de la Grande-Bretagne en échange d'un Pacte de garantie sans valeur réelle. Il fut rappelé de Cannes et il donna aussitôt sa démission, et il fut remplacé par M. Poincaré à la tête du ministère.

M. Poincaré proposait des amendements, jugés indispensables pour la dignité et la sécurité françaises, aux propositions de M. Lloyd George. Il demanda, tout d'abord, que le traité revêtît la forme bilatérale. Non seulement l'Angleterre s'engage à assister la France en cas d'une agression allemande, mais aussi la France s'oblige, de son côté, à secourir la Grande-Bretagne. Seule, une telle formule pourrait apaiser la susceptibilité française. D'autre part, il proposait d'assimiler l'acte de violation des articles 42 et 43 du traité de Versailles (relatifs à la zone démilitarisée) à une agression contre le sol français. Il demandait aussi de prolonger la durée de l'accord à trente ans au lieu de dix ans et envisageait une entente constante entre les états-majors des deux pays. Il proposa enfin d'insérer dans le traité proposé par M. Lloyd George une disposition nouvelle ainsi conçue : Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Sa Majesté britannique conviennent de se concerter sur toute question de nature à mettre la paix en danger ou de porter atteinte à l'ordre général établi par les traités de paix dont ils sont signataires. Ils examineront en commun les mesures propres à as-

1. *Livre Jaune*, p. 103.

surer rapidement un règlement pacifique conforme à l'équité¹.

Comme on le voit, cette disposition avait pour conséquence d'engager la Grande-Bretagne dans les affaires de l'Europe orientale et de l'Europe centrale, engagement auquel elle, s'est toujours opposée du reste. Elle faisait d'autres objections, par exemple la longue durée du Pacte proposé et l'accord militaire par lequel M. Poincaré voulait compléter le Pacte. Les divergences de vue entre la France et la Grande-Bretagne ne faisaient que s'accroître. Dès ce moment, l'occupation de la Ruhr séparait grandement ces deux pays et désormais, l'idée d'une entente franco-britannique n'était pas possible. Après cet échec, la France reprenait sa politique des alliances continentales.

Section V. — L'alliance franco-tchécoslovaque

Le 25 janvier 1924, fut signé à Paris un traité d'alliance entre la France et la Tchécoslovaquie; cette alliance, de même que l'accord militaire franco-belge et la convention franco-polonaise vise à maintenir le *statu quo* tel qu'il résulte des traités de paix. En particulier, la France et la Tchécoslovaquie se proposent d'empêcher toute tentative d'union politique entre l'Autriche et l'Allemagne, la restauration des Habsbourg en Hongrie ou le retour des Hohenzollern en Allemagne.

Le préambule de ce traité stipule que les deux pays « fermement attachés au principe des engagements confirmés solennellement par le Pacte de la Société des Nations,

« également soucieux de sauvegarder la paix dont le maintien est nécessaire à la stabilité politique et au relèvement économique de l'Europe,

« résolu, à cet effet, d'assurer le respect de l'ordre juridique et politique international établi par les traités qu'ils ont signés en commun (c'est-à-dire, non pas seulement le traité de Versailles, mais aussi les traités de Saint-Germain, de Trianon et de Neuilly),

« considérant que, pour atteindre ce but de garanties réci-

1. *Livre jaune*, p. 124.

proques de sécurité contre une agression éventuelle et en vue de la défense de leurs intérêts communs leur sont indispensables...

« Ont désigné pour leurs plénipotentiaires..., etc... »

En vertu de l'article premier du traité, la France et la Tchécoslovaquie s'engagent à se concerter sur les questions extérieures de nature à mettre en danger leur sécurité et à porter atteinte à l'ordre établi par les traités de paix dont elles sont l'une et l'autre signataires.

Par l'article 2 du traité, la France et la Tchécoslovaquie décidèrent de se mettre d'accord sur les mesures propres à sauvegarder leurs intérêts communs dans le cas où ils seraient menacés. L'article 3 stipule que les deux pays pleinement d'accord sur l'importance que présentent pour le maintien de la paix générale les principes d'ordre politique contenus dans l'article 88 du traité de paix de Saint-Germain-en-Laye, du 10 septembre 1919, ainsi que dans le Protocole signé à Genève le 4 octobre 1922 dont ils sont tous deux signataires¹: « s'engagent à se concerter sur les mesures à prendre en vue du cas où l'observation de ces principes serait menacée. »

Dans l'article 4, les parties contractantes déclarent prendre en considération particulière les déclarations faites par la Conférence des Ambassadeurs le 3 février 1920 et le 1^{er} avril 1921 dont leur politique continuera à s'inspirer, ainsi que la déclaration faite le 10 novembre 1921 par le Gouvernement hongrois aux représentants diplomatiques alliés; et s'engagent, en conséquence, à se concerter dans le cas où leurs intérêts se trouveraient menacés par l'inobservation des principes énoncés dans ces diverses déclarations².

Dans l'article 5 du traité franco-tchécoslovaque les deux pays constatent leur plein accord sur la nécessité qui s'impose

1. Dans ce Protocole du 4 octobre 1922 élaboré à l'occasion de la reconstitution économique et financière de l'entente avec l'aide de la Société des Nations, l'Autriche s'engageait, conformément à l'article 88 du traité de Saint-germain, à ne pas aliéner son indépendance et même à ne pas la compromettre, en octroyant à un Etat quelconque (par exemple l'Allemagne) un régime de faveur ou des avantages exclusifs. En termes voilés, on interdisait à l'Autriche non seulement le rattachement à l'Allemagne, mais même l'union douanière avec celle-ci.

2. Ces déclarations sont relatives à l'interdiction de la restauration des Habsbourg en Hongrie.

à eux, en vue du maintien de la paix, d'adopter une attitude commune en présence de toute tentative éventuelle de restauration de la dynastie des Hohenzollern en Allemagne, et s'engagent à se concerter sur les mesures à prendre dans cette éventualité.

L'article 6 du traité comporte l'engagement des parties contractantes à résoudre pacifiquement les conflits qui pourraient surgir entre elles ».

Elles s'engagent enfin à se communiquer les accords intéressant leur politique en Europe centrale qu'elles ont conclus antérieurement et à se consulter avant d'en conclure de nouveaux, et déclarent qu'à cet égard, rien dans le présent traité n'est contraire aux susdits accords et spécialement au traité d'alliance entre la France et la Pologne, aux accords ou arrangements conclus par la Tchécoslovaquie avec l'Autriche, la Roumanie, la Yougoslavie, non plus que l'accord constaté par l'échange des lettres intervenues le 8 février 1921 entre le gouvernement italien et le gouvernement tchécoslovaque.

Remarquons enfin que l'alliance franco-tchécoslovaque, comme d'ailleurs l'alliance franco-polonaise est conclue pour une période indéterminée.

Section VI. — Les alliances de la Petite Entente.

Le groupement de trois Etats : Tchécoslovaquie, Yougoslavie, Roumanie, connu sous le nom de « Petite entente », se propose avant tout de garantir le maintien du *statu quo* dans l'Europe centrale et orientale en faisant respecter les clauses des traités de Trianon, de Neuilly et de Saint-Germain auquel ces trois pays doivent soit leur existence (c'est le cas de la Tchécoslovaquie), soit de notables agrandissements de leur territoire. Cette petite entente constitue donc en premier lieu une ligne de défense contre un retour offensif des puissances vaincues : Hongrie, Bulgarie et Autriche, mais elle est dirigée surtout contre la première; la défiance de la Bulgarie si marquée avant la grande guerre

est éclipsée pour ainsi dire après celle-ci par celle de la Hongrie.

La Petite Entente se formait par trois ou quatre étapes successives. A chacune de ces étapes correspondait un traité d'alliance. Le point de départ fut le traité d'alliance tchéco-yougoslave signé à Belgrade le 14 août 1920. Le préambule de ce traité disait que « fermement résolus à maintenir la paix acquise au prix de tant de sacrifices et prévue par le Pacte de la S. D. N. ainsi que l'ordre établi par le traité conclu à Trianon le 4 juin 1920 entre les puissances alliées et associées d'une part et la Hongrie de l'autre, le Président de la République tchécoslovaque et Sa Majesté le roi des Serbes, Croates et Slovènes se sont mis d'accord pour conclure une convention défensive ».

L'article 1^{er} du traité précise qu'en cas d'attaque non provoquée de la part de la Hongrie contre l'un des Etats contractants, l'autre partie s'engage à concourir à la défense de la partie attaquée de la façon déterminée par l'engagement prévu dans l'article 2. Cet article 2 prévoit la conclusion d'un accord militaire par la mise en application éventuelle de la convention d'alliance.

Le traité d'alliance prévoit, en outre, qu'aucune des parties contractantes ne pourra conclure une alliance avec une autre puissance sans avis préalable de l'autre¹.

Ce traité qui fut conclu pour deux ans seulement fut par la suite renouvelé et complété le 31 août 1922 par un nouveau traité signé à Marianski².

1. L'échange de ratification a eu lieu également à Belgrade le 10 février 1921.

2. Voyez *Recueil des traités enregistrés au Secrétariat de la S. D. N.*, vol. XIII, 1923, p. 233 et 234. « Les deux Gouvernements, disait le préambule du nouveau traité désireraient protéger et compléter l'accord conclu le 14 août 1920 pour de nouvelles stipulations, ayant pour but : 1° le raffermissement et le maintien de la paix; 2° la consolidation et l'amplification de liens et politiques et économiques entre les deux Etats; prenant acte des traités politiques et militaires et des accords conclus entre la République tchécoslovaque et la Roumanie, l'Autriche et la Pologne d'une part, et des accords similaires conclus entre le royaume des Serbes, Croates et Slovènes avec la Roumanie et l'Italie d'autre part se sont mis d'accord... etc.

L'article 1^{er} et l'article 2 prévoient le renouvellement de l'alliance et de la Commission militaire existant entre les deux pays en vertu du traité conclu le 14 août 1920. Et l'article 3 stipule que les deux Etats s'efforceront de mettre sur une base solide toutes leurs relations économiques, financières et celles de transports et d'y assurer la collaboration la plus étroite, et par l'article 4, les

Aussitôt après la conclusion du traité tchéco-yougoslave, du 14 août 1920, M. Bénès, ministre des Affaires étrangères de la Tchécoslovaquie, véritable fondateur de la Petite Entente est parti pour Bukarest en vue de faire entrer la Roumanie dans l'Alliance signée entre Prague et Belgrade.

La convention d'alliance défensive contre le royaume de Roumanie et la République tchécoslovaque, qui constitue la deuxième étape dans l'œuvre de la constitution de la Petite Entente fut signée à Bukarest le 23 avril 1921¹. D'une manière générale, cette convention est identique au traité d'alliance tchéco-yougoslave, comme lui elle vise le cas d'une attaque non provoquée de la part de la Hongrie et elle stipule, en outre, que les gouvernements de Roumanie et de Tchécoslovaquie afin de coordonner leurs efforts pacifiques s'engagent à se concerter sur les rapports avec la Hongrie (article 4)².

La troisième et dernière étape dans l'œuvre de la formation de la Petite Entente fut franchie par la conclusion de la convention d'alliance entre la Roumanie et la Yougoslavie le 7 juin 1921 et dont le texte est semblable aux deux précédents traités.

La Petite Entente ne se propose nullement de donner la sécurité complète aux membres qui la composent. Comme nous le disions, elle est dirigée avant tout contre la Hongrie et nous avons vu de même que l'assistance militaire est limitée à l'hypothèse d'une agression hongroise.

La Hongrie, placée au milieu du bassin danubien, se trouve aussi entourée de tous les côtés par des puissances prêtes à frapper d'un arrêt de mort tout mouvement de revanche; elle forme pour ainsi dire le centre géographique autour duquel la Petite Entente a dressé un cercle de défense³.

deux pays s'engagent à se prêter en général, tout l'appui politique et diplomatique dans leurs rapports internationaux et que, dans le cas où ils estimeraient leurs intérêts communs menacés, elles s'engagent à se concerter sur les mesures nécessaires pour les sauvegarder.

Le présent traité qui devait rester en vigueur cinq ans à partir du jour de la ratification fut à son tour renouvelé.

1. L'échange des ratifications a eu lieu à Bukarest le 27 août 1921. Voyez S. D. N., *Recueil des traités*, vol. XV, p. 236.

2. La convention d'alliance romano-tchécoslovaque fut prolongée une première fois pour trois ans par un Protocole signé à Prague le 7 mai 1923.

3. *Survey of international affairs*, 1920-1923, p. 226.

La Petite Entente forme aussi un obstacle au rattachement de l'Autriche à l'Allemagne, rattachement à la réalisation duquel les puissances de la Petite Entente sont résolues à s'opposer par tous les moyens.

Mais les rapports entre les membres de la Petite Entente et les Etats autres que la Hongrie et l'Autriche dépassent le cadre de l'entente et ne donnent pas lieu à sa protection, parce que, en dehors des rapports avec l'Autriche et la Hongrie, les intérêts des Etats de la Petite Entente ne concordent pas d'une façon parfaite. La Roumanie et la Yougoslavie ont les mêmes intérêts à se prémunir contre la Bulgarie, leur ennemi de guerre et d'avant-guerre, mais la Tchécoslovaquie, par contre, n'a pas de raisons pour entrer dans une combinaison dirigée contre cet Etat¹.

De même la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie n'éprouvent pas d'une façon impérieuse le besoin d'entrer dans un traité d'alliance défensive dirigé contre la Russie. Elles estiment même que leurs intérêts leur conseillent de ne pas le faire, et cela, quelle que soit la forme du Gouvernement russe, blanc, rouge ou autre. M. Bénès s'est expliqué maintes fois à cet égard devant la Commission permanente du Gouvernement tchécoslovaque².

Au contraire, la Roumanie a de vives craintes de sa voisine de l'est qui ne lui inspire nullement confiance. La Roumanie précisément se trouve dans une situation qui lui cause beaucoup d'inquiétudes.

Tenant à la fois la Dobrodga, la Transylvanie et la Bessarabie que la Bulgarie, la Hongrie et la Russie respectivement ne semblent pas disposées à oublier, la Roumanie éprouve des légitimes défiances de ces trois puissances. La diplomatie roumaine aurait voulu un système d'alliance d'une grande envergure qui pourrait l'assurer contre tous les dangers à la fois, et cette politique fut esquissée dans un mémorandum rédigé par M. Take Janesco, ministre des Affaires étrangères roumain lors de la visite de M. Bénès à Bukarest, le 19 août 1920, visite qui avait pour but d'entraîner la Roumanie dans

1. *Ibid.*

2. Voyez le texte de ce discours dans l'*Europe nouvelle* du 19 septembre 1920.

l'alliance tchéco-yougoslave conclue quelques jours auparavant.

« L'objet de la politique roumaine, y était-il dit, est d'arriver à un traité d'alliance défensive entre les cinq Etats (Grèce, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie et Yougoslavie) qui sont sortis vainqueurs de la guerre dans l'Europe orientale et centrale¹. » Le but auquel visait la Roumanie était notamment de se prémunir contre le danger russe. Mais encore une fois, ce danger ne menaçait pas au même point les membres de la Petite Entente. Mais l'accord ne s'était pas fait d'élargir le cadre de celle-ci de façon à englober les rapports entre ses membres et les Etats autres que la Hongrie et l'Autriche. Ainsi, par conséquent, les rapports italo-yougoslaves², les relations entre la Tchécoslovaquie et l'Allemagne, entre la Roumanie et la Russie, ne sont pas compris dans l'Entente. Dans ce domaine, chaque Etat ne peut compter que sur ses propres forces ou sur d'autres alliances.

Nous avons vu que la Tchécoslovaquie avait signé une convention d'alliance avec la France pour se prémunir contre le danger qui la menace du côté de l'Allemagne. De même la Roumanie a signé, avec la Pologne, le 3 mars 1921, une convention-alliance défensive contre toute agression, non provoquée, de la Russie³.

1. *Survey of international affairs*, 1920-1923, p. 226 et suiv. Au mois de juin 1921, après la signature de l'alliance roumano-yougoslave, M. Janesco faisait la déclaration suivante : « Mon désir personnel est d'arriver à un système d'alliance qui protégerait également les intérêts indirects et généraux des vainqueurs. La Petite Entente deviendrait alors une union de tous les vainqueurs de l'Europe centrale et orientale en vue de défendre ces Etats contre une attaque venue du dehors. J'espère que nos tendances communes évolueront dans cette direction (*ibid.*). »

2. Le 27 février 1924, l'Italie et la Yougoslavie ont traité un certain nombre d'accords pour régler leur frontière réciproque et par ces accords, les deux pays s'assuraient mutuellement de leur neutralité au cas où l'un d'eux serait entravé dans un conflit et même de convenir de se concerter ensemble si la paix était menacée dans l'Europe centrale et dans les Balkans. Cet accord ne constitue pas proprement une alliance; mais un traité d'amitié.

3. L'échange des ratifications a eu lieu à Bukarest le 25 juillet 1921. Voyez S. D. N., *Recueil des traités*, vol. VII, p. 28. Par cette convention d'alliance, la Pologne et la Roumanie s'engagent à s'aider réciproquement dans le cas où l'une d'elles serait attaquée sans provocation de sa part sur ses frontières actuelles. En conséquence, au cas où l'un des deux Etats serait attaqué sans provocation de sa part, l'autre se considérera en état de guerre et lui prêterait une assistance armée (article 1^{er}). Afin de coordonner leur effort pacifique, les deux

Section VII

Que penser de ces conventions et traités d'alliances politiques

Pratiquées depuis la plus haute antiquité, les alliances politiques ont toujours été nouées et dénouées entre les peuples selon leur intérêt national à chaque époque, souvent même selon leurs appétits de conquêtes les plus scandaleux.

Nous savons, en effet, que les alliances se divisent en offensives et en défensives. Les alliances offensives ont pour objet « d'obtenir par une guerre soutenue en commun, une modification à l'état de choses présent¹ ». De telles alliances sont tout à fait condamnables; elles constituent une menace pour la paix et la tranquillité des Nations. Les alliances défensives, par contre, ont pour but de maintenir le *statu quo* et de se prémunir contre une attaque armée. Tous les traités et les accords que nous venons d'examiner plus haut rentrent dans cette catégorie d'alliances défensives, les Etats qui les ont contractées n'ont qu'un seul objet: garantir leur sécurité et maintenir l'état de choses établi par les traités de paix contre toute modification tentée par les armes. On ne peut donc nullement les accuser d'impérialisme ou leur prêter des intentions belliqueuses.

Ce qu'on peut critiquer, c'est le système d'alliances défensives en soi. Ce système n'apporte, en fait, qu'une sécurité fallacieuse et illusoire, née de la crainte et de la suspicion réelles ou fictives; il les engendre et il les augmente; en voulant éviter la guerre, il la provoque sur une plus grande échelle.

Chaque traité d'alliance défensive comporte nécessairement une pointe dirigée contre un certain Etat, il témoigne d'une certaine méfiance contre celui-ci. Quoique parfois légitime,

Etats s'engagent, en outre, à se concerter sur les questions de politique extérieure qui ont trait à leurs rapports avec leurs voisins de l'Est.

C'est aussi pour consolider l'ordre établi par les traités de paix entre la Russie et ses voisins européens qu'un accord politique a été signé à Varsovie entre la Pologne, la Lithuanie, l'Estonie et la Finlande. Mais cet accord n'a jamais été ratifié par les parties.

1. Fauchille, *Traité de droit international*, t. I, 3^e partie, p. 404.

cette méfiance n'envisage guère une loyale collaboration¹. Et, très souvent, un alliance provoque une contre-alliance et, par conséquent, les Etats se trouveront ainsi divisés en camps hostiles qui, se méfient, se soupçonnent, et se surveillent et le secret dont on enveloppe jalousement les traités d'alliances, tout au moins les accords militaires qui les accompagnent, ne servent très souvent qu'à empirer cet état de choses.

La paix ne peut régner dans une telle Société; l'atmosphère de méfiance et de soupçon lui est fatale; il lui faut une situation de collaboration et de solidarité commune.

1. Ladislas Kulski, *Le problème de la sécurité*, p. 289.

CHAPITRE IV

LE PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ET LE PROBLÈME DE LA SÉCURITÉ

Le pacte et son rôle dans l'organisation de la sécurité

L'idée principale que le Président Wilson voulait faire triompher à la Conférence de la Paix, était l'institution d'une ligue ou d'une « Société des Nations » qui serait chargée de maintenir la paix entre les peuples, de développer la coopération internationale et de faire respecter par tous les principes juridiques que les traités à conclure allaient sanctionner. « La ligue des Nations, disait-il, est l'objet principal de notre réunion, au même titre que le règlement même de la guerre ».

Le 25 janvier 1919, les délégués plénipotentiaires des Puissances alliées et associées, avant de commencer leurs travaux, votèrent à l'unanimité la résolution suivante : « La conférence, ayant examiné les propositions relatives à la ligue des Nations, décide que :

« 1^o Il est essentiel, pour le maintien du statut mondial, que les Nations associées ont maintenant à établir, de créer une ligue des Nations, organe de coopération internationale, qui assurera l'accomplissement des obligations internationales contractées et fournira des sauvegardes contre la guerre;

« 2^o Cette ligue, dont la création ferait partie intégrante du traité général de paix, devra être ouverte à toute nation civilisée à qui on pourrait se fier pour en favoriser les desseins;

« 3^o Les membres de la ligue se réuniraient périodiquement en Conférence internationale, ils auraient une organi-

sation permanente et un secrétariat pour suivre les affaires de la ligue dans l'intervalle des Conférences ».

C'est de ces directives que s'est inspirée la Commission de l'Hôtel Crillon, chargée, sous la présidence de M. Woodrow Wilson, d'élaborer le pacte de la Société des Nations.

Le pacte forme la première partie de tous les traités de paix, à l'exception d'un seul, le traité de Lausanne. Il constitue la charte de la nouvelle organisation internationale.

C'est conformément aux prescriptions de cette charte que la Société est née et s'est développée.

« Les Hautes Parties Contractantes, dit le préambule du pacte, considérant que, pour développer la coopération entre Nations et pour leur garantir la paix et la sûreté, il importe d'accepter certaines obligations de ne pas recourir à la guerre, d'entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur la justice et l'honneur, d'observer rigoureusement les prescriptions du droit international reconnues désormais comme règle de conduite effective des gouvernements, de faire régner la justice et de respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités dans les rapports mutuels des peuples organisés;

« Adoptent le présent acte qui constitue la Société des Nations ».

L'objet de la Société des Nations est donc très vaste. Il ne s'agit pas seulement de la sauvegarde de la paix, mais il s'agit aussi de la coopération des nations, terme extrêmement large. « Le pacte devient ainsi, non seulement une garantie de justice, mais une œuvre d'éducation sociale internationale¹. Néanmoins la garantie de la « paix et la sûreté » demeure le principal objet de la Société des Nations.

« Dans l'esprit des peuples, disait M. René Brunet, c'est cet objet qui constitue presque exclusivement sa mission et sa justification. Les peuples la rejetteraient le jour où ils cesseraient d'attendre qu'elle empêche la guerre et sauvegarde la paix² ».

1. V. Georges Scelle, *Le Pacte des Nations*, préface de M. Léon Bourgeois, p. VIII.

2. V. René Brunet, *La Société des Nations et la France*, p. 215.

L'idée de garantir la paix par l'établissement d'une société d'assurance entre les Etats également intéressés à ce qu'elle ne soit pas troublée est loin d'être nouvelle. Après toutes les périodes de guerre, particulièrement dévastatrices, l'idée est venue à des hommes de bonne volonté de chercher les moyens de prévenir le retour des catastrophes qui les avaient émus. Il est juste de rappeler ici les noms d'Emeric de Crucé, de Sully, de l'Abbé de St-Pierre, de Bentham, et de Kant, qui avaient su donner à l'idée d'une organisation internationale en vue d'assurer la paix et la tranquillité, une base vraiment scientifique.

Dans des projets très étudiés, ces précurseurs de la Société des Nations préconisaient déjà le règlement pacifique des différends internationaux et prévoyaient des sanctions qui pourraient frapper l'Etat qui refuserait la procédure pacifique ou qui méconnaîtrait la sentence rendue. « On a pu railler ces précurseurs et accuser leur candeur, mais ils n'avaient eu que le tort d'être en avance sur le temps où ils vivaient¹ ».

Aujourd'hui la Société des Nations n'a rien d'une chimère, elle est une réalité vivante. On peut douter de sa stabilité, la considérer comme fragile et précaire; on ne peut pas nier qu'elle existe et qu'après dix ans d'existence elle ait une œuvre considérable à son actif. Les trois organes : le Conseil, l'Assemblée et le Secrétariat ont accompli chacun dans son domaine le rôle que ses fondateurs lui avaient assigné et l'épreuve du temps, si cruelle pour toutes les institutions, ne lui paraît pas trop défavorable, malgré les graves difficultés auxquelles elle a été en butte dès son origine.

La principale de ces difficultés consiste, on le sait, dans ce fait que la Société n'est pas encore universelle; quelques Nations l'ont boudée à diverses reprises, mais ce qui est plus grave, c'est que deux grands Etats n'en font pas partie : les Etats-Unis d'Amérique et la Russie. Néanmoins elle a une tendance à l'universalité et pour cela elle ne se connaît aucun ennemi. Contrairement aux alliances d'avant-guerre, ou même d'après guerre, elle n'est pas dirigée contre un Etat ou un

1. V. Olof Holjer, *Le pacte de la Société des Nations*, préface de M. André Weiss, p. X.

groupe d'Etats, elle entend substituer sinon immédiatement, du moins à la longue, aux alliances des uns contres les autres, la collaboration de tous.

A la différence du « Concert européen », la Société des Nations est organisée d'une façon permanente; elle est toujours prête à être saisie des difficultés que les Etats voudraient lui déférer. C'est là sans doute un avantage incontestable sur le « Concert européen » qui n'avait ni siège fixe, ni organe permanent, ni personnalité distincte. La Société des Nations, au contraire a son siège à Genève; elle a un secrétariat permanent et elle constitue une personne du droit des gens. D'autre part, tandis que le « Concert européen » ne se composait que de grandes puissances, le Conseil de la Société des Nations, qui est l'organe le plus important de cette institution, compte aujourd'hui, en dehors de représentants des cinq grandes puissances : France, Allemagne, Italie, Japon et Grande-Bretagne; neuf représentants des puissances secondaires. Son autorité morale sera donc accrue, elle sera moins soupçonnée par les Etats que ne l'était le Concert européen.

A l'Assemblée Générale de la Société des Nations qui se réunit au mois de septembre de chaque année, tous les Etats membres se trouvent représentés sur le pied de l'égalité la plus absolue; chaque Etat ne possède qu'une seule voie. C'est là une application importante du principe de l'égalité juridique des Etats.

Nous avons dit que le principal objet de la Société des Nations est la sauvegarde de la paix, et sans doute, elle a par toutes les organisations qu'elle a créées, toutes les mesures qu'elle a prises depuis qu'elle fonctionne, par son existence même qui se manifeste par l'activité de son Secrétariat et les réunions régulières du Conseil et de l'Assemblée, réalisé une atmosphère essentiellement pacifique. Mais le maintien de la paix ne peut être assuré par la seule création de la Société des Nations; il lui faut des mesures plus sûres, et en tout cas, plus immédiates.

Le Pacte contient, en effet, un certain nombre de mesures directes contre la guerre. Nous allons examiner celles qui touchent plus particulièrement au problème de l'organisation de la paix et de la sécurité. On peut les grouper autour de quatre chefs :

1° Les dispositions concernant l'examen préalable des litiges et l'interdiction de recourir à la guerre dans certains cas (art. 12, 13 et 15 du pacte).

2° Les sanctions à l'interdiction faite aux Etats d'engager une guerre dans certains cas (art. 16).

3° La garantie de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale des Etats membres de la Société, contre toute agression extérieure (art. 10).

4° Les dispositions relatives à la réduction des armements (art. 8).

Section I

Examen préalable des Litiges

Interdiction de recourir à la guerre dans certains cas

I. Le principe « Pas de guerre sans examen préalable du litige »

Le pacte ne supprime pas définitivement la guerre, il se borne à l'interdire dans certains cas. Les auteurs du pacte ont estimé que le meilleur moyen de servir la cause de la paix, ne consiste pas à adopter des solutions radicales et absolues, mais à aller du connu à l'inconnu et à se contenter de ce qui est immédiatement réalisable. N'ayant pas cru à l'efficacité d'une interdiction totale du droit séculaire de faire la guerre, elles ont pris le parti de dresser devant les sentiments belliqueux des obstacles qui, à leurs yeux, devaient rendre le recours à la force de mois en moins fréquent.

L'une des principales causes de la guerre consiste dans les difficultés qui peuvent s'élever entre les Etats. Les Etats, comme les individus, peuvent se contester un droit ou peuvent se trouver séparés par des intérêts divergents. Il n'est pas permis aux particuliers de se faire justice eux-mêmes, mais pour les Etats, ce droit était généralement considéré comme incontestable. Les auteurs du Pacte ont cherché à limiter ce droit. Le Pacte a établi à dessein une procédure longue et détaillée par laquelle doivent passer les Etats avant de recourir aux armes, et il les oblige à ne pas le faire avant l'expiration d'un certain délai.

« Tous les membres de la société, dit l'art. 12 du Pacte, conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, il le soumettront soit à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas, ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire ou le rapport du Conseil¹. »

« Dans tous les cas prévus dans cet article, la décision judiciaire ou arbitrale doit être rendue dans un délai raisonnable et le rapport du Conseil doit être établi dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend ».

Le principe qui se dégage de cette procédure est le suivant : « Pas de guerre sans examen préalable du litige ». L'examen préalable entraîne forcément un délai, par conséquent il permet aux esprits de se calmer et donne une occasion à l'opinion publique du monde de se développer, aux autres nations d'intervenir et surtout aux peuples des pays engagés dans la querelle de former et d'exprimer leurs vues dans un sens qui est tout à fait impossible après que la guerre a éclaté.

Le principe de l'examen préalable du litige avant de recourir à la force est particulièrement cher aux Américains. Nous trouvons une première application célèbre de ce principe dans l'une des conventions conclues à la deuxième conférence de la Paix de 1907 à La Haye : la convention Porter, dont l'initiative revient à un homme d'Etat de l'Amérique du Sud, le Dr Drago, ministre des Affaires étrangères de la République argentine.

Cette convention Porter limite l'emploi de la force; pour le recouvrement des dettes contractuelles réclamées au gouvernement d'un pays par le gouvernement d'un autre pays comme dues à ses nationaux au cas où l'Etat débiteur refuse ou laisse sans réponse une offre d'arbitrage, ou l'ayant acceptée rend impossible l'élaboration du compromis ou enfin au cas où l'Etat débiteur manque de se conformer à la sentence rendue. Nous trouvons le même principe de l'interdiction

1. Cf. Il est intéressant de comparer ces dispositions à la Quarantaine-le-Roi de St-Louis.

de recourir à la force avant l'examen préalable du litige à la base des traités que les Etats-Unis d'Amérique ont conclus avant et même pendant la Grande Guerre avec un grand nombre de puissances et auxquelles s'attache le nom du Secrétaire d'Etat américain M. Bryan.

« *The league to enforce peace* » qui a été fondée en 1915 aux Etats-Unis d'Amérique et qui avait à sa tête l'ancien Président Taft a fait de ce principe de l'examen préalable des litiges la base de son programme et l'objet principal de sa propagande. Le programme de la ligue qui a été approuvé par diverses sociétés de paix, et généralement par les principaux journaux et par les hommes publics dans beaucoup de pays, était fondé sur les quatre points suivants :

1^o Toutes les questions justiciables s'élevant entre les puissances signataires, non réglées par voie de négociations directes doivent, sous réserve de restriction des traités, être soumises à un tribunal judiciaire pour être examinées et jugées, tant sur le fond que sur la compétence, si elle est discutée.

2^o Toutes autres questions s'élevant entre les puissances signataires et non réglées par voie de négociations seront soumises à un conseil de conciliation pour être examinées, considérées et faire l'objet de recommandations.

3^o Les puissances signataires useront, conjointement et sans retard, à la fois de leurs forces économiques et militaires contre quiconque d'entre elles recourra à la guerre en commettant des actes d'hostilité contre une autre puissance signataire avant que la question soulevée entre elles ait été soumise à l'examen prévu par les dispositions qui précèdent.

4^o Des conférences entre les puissances signataires doivent être tenues de temps en temps pour formuler et codifier les règles de droit international qui, sauf dissentiment notifié par une puissance signataire dans un délai donné, gouverneront ensuite les décisions du tribunal judiciaire mentionnées dans le paragraphe premier.

Remarquons surtout le troisième paragraphe. La ligue qui ne prévoit ni sanctions économiques, ni sanctions militaires pour faire exécuter la sentence du tribunal ou les

recommandations du Conseil de conciliation, les ordonne au contraire, quand il s'agit d'obliger les Etats à passer d'abord et avant tout recours à la force, par la procédure pacifique prescrite; cette procédure une fois terminée, les Etats membres, d'après la ligue, sont alors libres de recourir à la guerre comme dans le passé. La procédure pacifique est donc obligatoire mais non exécutoire. Nous verrons par la suite que le système du Pacte de la Société des Nations est à cet égard supérieur au programme de la « *League to enforce peace* ».

Mais, en dehors de cette différence relative à l'emploi des sanctions, le principe qui se dégage du programme de la ligue américaine est exactement celui que le pacte de la Société des Nations a consacré dans son art. 12.

II. Les formes diverses que peut revêtir l'examen préalable du litige

D'une manière générale l'examen préalable du litige peut se présenter sous plusieurs formes : la médiation, la procédure d'enquête et de conciliation, l'arbitrage et le règlement judiciaire. On peut les grouper autour de deux chefs :

- 1^o La procédure politique : médiation et conciliation;
- 2^o La procédure juridictionnelle : arbitrage et règlement judiciaire.

Nous verrons qu'à cet égard le pacte n'a en rien innové, sauf pour un changement de terminologie il s'est servi de moyens pacifiques susmentionnés d'examen du litige et qui sont déjà connus et déjà employés, les uns depuis un temps fort long, les autres depuis une date moins éloignée.

Il nous faut donc préciser le sens et déterminer les différences entre ces divers procédés pacifiques pour l'examen des différends internationaux avant d'aborder le mécanisme même du pacte en la matière.

I. Procédure politique

A) *Médiation*. — La médiation consiste généralement dans l'immixtion d'un Etat dans le différend entre deux ou plu-

sieurs Etats, soit spontanément, soit sur la demande de l'une ou de l'autre partie en litige, en vue de le terminer par un arrangement amiable. La médiation ne doit pas être confondue avec l'intervention; l'Etat intervenant agit dans un but intéressé, il cherche à imposer sa volonté; l'état médiateur, au contraire, suggère aux parties en conflit un arrangement sans chercher à leur imposer son entremise ni ses propositions. La médiation peut être offerte ou demandée. C'est ce qui est très bien exprimé dans les art. 2 et 3 du titre II de la convention de La Haye, pour le règlement pacifique des conflits internationaux¹. L'art. 2 dit qu'« en cas de dissentiment grave ou de conflit, avant d'en appeler aux armes, les puissances contractantes conviennent d'avoir recours, en tant que les circonstances le permettraient, aux bons offices ou à la médiation d'une ou de plusieurs puissances amies ». « Indépendamment de ce recours, stipule l'art. 3, les puissances signataires jugent utile qu'une ou plusieurs puissances étrangères au conflit offrent, de leur propre initiative, en tant que les circonstances s'y prêtent, leurs bons offices ou leur médiation aux Etats en conflit. Le droit d'offrir leurs bons offices ou la médiation appartient aux puissances étrangères au conflit, même pendant le cours des hostilités; l'exercice de ce droit ne peut jamais être considéré par l'une ou l'autre des parties en litige comme un acte peu amical ».

Les médiateurs sont généralement choisis parmi les chefs d'Etat ou les chefs de gouvernement en raison de leur autorité personnelle. La médiation a été aussi souvent exercée par les papes, surtout au Moyen âge. Un exemple récent est l'affaire des îles Carolines (1886-1887) entre l'Espagne et l'Allemagne. Le prince de Bismarck, désireux de rétablir ses rapports avec le Saint-Siège, proposa au Pape Léon XIII d'arbitrer le conflit. Le Pape déclina l'arbitrage, mais il accepta le rôle de médiateur.

Le médiateur est un ami commun, donnant aux parties des conseils, qui auraient d'autant plus d'influence que les parties se fieraient à son intégrité et respecteraient sa puis-

1. V. *Acte final de la deuxième conférence de La Haye de 1907.*

sance; et ses fonctions cessent du moment où il est constaté, soit par le médiateur lui-même, soit par l'une des parties que les moyens d'arrangement proposés par lui ne sont pas acceptés.

La médiation n'a donc jamais force obligatoire et c'est précisément pour cela que l'art. 7 des conventions de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux déclare que « l'acceptation de la médiation ne peut interrompre, ni entraver, ni retarder la mobilisation et autres mesures préparatoires à la guerre et n'interrompt pas celle-ci si elle intervient après l'ouverture des hostilités. »

Remarquons que les deux conventions de La Haye de 1899 et de 1907, pour le règlement pacifique des conflits internationaux parle « des bons offices et de la médiation » comme de deux choses distinctes, sans insister d'ailleurs sur la différence qui pourrait se trouver entre elles. Dans le langage diplomatique on considère ces deux termes comme synonymes, mais les juristes, plus subtils que les diplomates, ont essayé de démontrer cette différence, en réalité plus fictive que réelle.

« L'essence des bons offices, écrit M. James Brown Scott, est dans le conseil aux parties de régler à l'amiable leur différend, il précède et amène la négociation. Une fois ce but atteint ils cessent; la médiation prend la charge de la négociation entre les parties... les bons offices commencent et finissent en conseils; la médiation, si elle est heureuse, suggère le règlement concret de l'affaire... la différence entre les bons offices et la médiation n'est, en somme, qu'une différence de degrés, non de nature¹ ».

B) *Procédure internationale d'enquête et de conciliation*

L'autre procédé politique de l'examen du litige, est la procédure internationale d'enquête et de conciliation. Quoique d'origine distincte, cette procédure apparaît aujourd'hui comme le perfectionnement du vieux système de la médiation, comme lui, elle n'aboutit pas à une décision exécutoire; elle est simplement destinée à rapprocher les parties, à

1. V. J. B. Scott, *Les conférences de la Paix de La Haye*, p. 227.

les éclairer et à les amener à se ranger par des concessions réciproques. Il n'y a donc pas de différence entre la conciliation et la médiation, ni dans la nature, ni dans les conclusions auxquelles elles aboutissent, mais elles se distinguent par la procédure.

Le médiateur est généralement, comme nous l'avons vu, un Etat. La conciliation, au contraire, est confiée à des organes plus appropriés, généralement à des commissions dites d'enquêtes et de conciliation.

La procédure de conciliation s'est formée par étapes successives. La première Conférence de La Haye en 1899 a imaginé l'institution d'une procédure internationale d'enquête pour aplanir les divergences d'interprétation sur les questions de fait. On était alors au lendemain de l'incident hispano-américain de l'explosion du navire de guerre *Le Maine* dans le port de la Havane; incident que les Etats-Unis avaient invoqué pour faire la guerre à l'Espagne en 1898¹. C'est sans doute cet incident fâcheux qui a suggéré à la Russie de proposer à la conférence de La Haye de 1899, l'idée de l'institution d'une procédure internationale d'enquête. La proposition de la délégation russe mérite d'être rappelée ici : « Dans les cas où se produirait entre les Etats signataires, y était-il dit, des divergences d'appréciation par rapport aux circonstances locales, ayant donné lieu à un litige international qui ne pourrait être résolu par le voie diplomatique ordinaire, cas dans lesquels l'honneur ni les intérêts vitaux de ces Etats ne sauraient être engagés, les gouvernements intéressés conviennent « d'instituer une commission internationale d'enquête, afin de constater la circonstance ayant donné matière à dis-

1. En 1898, l'île de Cuba s'insurgea contre l'Espagne sous l'œil complaisant des Etats-Unis. Invoquant un prétexte humanitaire, les Etats-Unis demandèrent au Gouvernement espagnol d'envoyer un navire de guerre « Le Maine » dans le port de la Havane. Le Maine fit explosion et fut détruit, les autorités espagnoles de l'île, après avoir fait une enquête, imputèrent cet incident à une cause intérieure, ce qui dégageait leur responsabilité. Au contraire, l'enquête américaine attribua l'explosion à une cause extérieure et conclut à la responsabilité de l'Espagne; celle-ci proposa alors l'arbitrage qui fut rejeté par les Etats-Unis; le conflit fut envenimé par les violentes campagnes de la presse américaine contre l'Espagne et à la fin, le Gouvernement américain adressa au Gouvernement espagnol un ultimatum l'invitant à renoncer à sa souveraineté sur Cuba et invoqua entre autres motifs l'incident fâcheux de l'explosion du Maine.

sentiments et d'éclaircir sur les lieux, par un examen impartial et consciencieux, toutes les questions du fond ».

Par sa rédaction même, la proposition russe prévoyait le recours obligatoire, le cas échéant, aux commissions internationales d'enquête, la Conférence de La Haye de 1899 écartait l'obligation et faisait de ce recours une simple faculté, elle substitua aux mots « les gouvernements intéressés conviennent » de la proposition russe, l'expression « les puissances signataires jugent utile... » (art. 9 de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux de 1899).

La commission internationale d'enquêtes, d'après la Convention de La Haye de 1899, n'avait alors d'autre but que « de dire les faits »; elle devait présenter aux puissances intéressées un rapport, mais ce rapport se borne à une simple constatation des faits; elle devait théoriquement les constater sans les apprécier, en laissant aux parties intéressées le soin de conclure¹. Depuis 1899, l'institution s'est développée singulièrement pour parer aux imperfections de la procédure de médiation. Au lieu de se borner à « dire les faits », les commissions d'enquêtes ont reçu la mission d'examiner l'affaire et de préparer une solution du différend, le recours à la commission est devenu obligatoire si l'une des parties contractantes le demande, la commission peut même parfois se saisir de plein droit de l'affaire. C'est grâce surtout à la politique des Etats-Unis d'Amérique que cette transformation s'est faite; plusieurs traités furent conclus par les Etats-Unis qui stipulaient le recours à ce procédé nouveau notamment dans les traités américains Knox, du nom du Secrétaire d'Etat qui les négocia en 1911. D'après ces traités, le recours à l'arbitrage était obligatoire pour tous les conflits d'ordre juridique, d'autre part, les litiges susceptibles ou non d'être résolus par la voie de l'arbitrage devraient obligatoirement être soumis à une commission internationale d'enquête. Cette commission constituée après l'ouverture du litige, sera composée en principe, de trois nationaux de chacune des puissances en litige. Ces traités Knox n'avaient pas été ratifiés par suite de l'opposition du Sénat américain, surtout à cause

1. V. Politis, *Les nouvelles tendances de Droit international*, p. 176.

du principe de l'arbitrage obligatoire, mais ils marquent cependant une étape importante dans l'histoire de la procédure internationale de conciliation. L'idée fut reprise par les célèbres traités Bryan, du nom du nouveau Secrétaire d'Etat américain et le système a été depuis lors imité par plusieurs Etats¹. Les traités Bryan, contrairement aux traités Knox, ne parlaient pas de l'arbitrage, ils se bornaient à organiser la procédure d'enquête et de conciliation. Pour arriver à la conclusion de ces traités, le Président des Etats-Unis Woodrow Wilson fit remettre aux membres du corps diplomatique accrédités auprès de lui à Washington une formule à soumettre aux Gouvernements qu'ils représentaient; la formule était la suivante : « Les puissances contractantes conviennent que toutes les contestations de quelque nature qu'elles soient qui s'élèveraient entre elles soient soumises à une enquête faite par une Commission internationale, dont la composition sera fixée entre les parties. Celles-ci conviendront de ne pas déclarer la guerre ou de ne pas commencer les hostilités, jusqu'à ce que l'enquête soit terminée² ». Il a été conclu, à partir de 1913 vingt-cinq traités entre les Etats-Unis et divers pays. Ces traités prévoient une Commission mixte de cinq membres; chaque partie contractante en choisit deux, un seul sera pris parmi ses nationaux, le cinquième sera désigné dans certains traités par les deux puissances sans limitation, dans d'autres, il pourra être choisi parmi les non-ressortissants des deux parties. Enfin, d'après les traités Bryan, les Commissions d'enquête doivent être formées d'avance dans un délai assez court après l'échange des ratifications des dits traités.

2° Procédure juridictionnelle. — a) Arbitrage. — Médiation et conciliation sont, nous l'avons dit, des procédés politiques, l'arbitrage au contraire, est un procédé juridictionnel. « C'est le règlement de litige entre les Etats par des juges de leur choix, sur la base du respect du droit ».

1. V. Georges Scelle, *Le pacte des Nations*, p. 173.

2. Pierre Rémond, *Le règlement pacifique des conflits, par la Société des Nations*, p. 41.

C'est là la définition même de la Convention de La Haye. Le recours à l'arbitrage implique l'engagement de se soumettre de bonne foi à la sentence. L'arbitre n'est pas un conseiller, il est un juge, il ne suggère pas un arrangement politique, il prononce une sentence basée sur le respect du droit, sentence à laquelle les parties doivent se conformer; elle tranche donc définitivement le différent. Si les différences entre l'arbitrage et la médiation ou la conciliation sont ainsi très claires, par contre, celles entre l'arbitrage et le règlement judiciaire international ne le sont pas autant.

Théoriquement, on peut dire que trois choses distinguent l'institution de l'arbitrage de la procédure judiciaire internationale :

- 1° la nomination des arbitres par les parties;
- 2° le choix par ces derniers de formes matérielles à suivre par le tribunal arbitral;
- 3° enfin le caractère volontaire de l'arbitrage.

Là où les trois traits mentionnés sont présents, là il y a certainement arbitrage au sens technique du mot.

b) Règlement judiciaire international. — Le règlement judiciaire international, par contre, doit présenter les traits suivants :

- 1° des juges désignés à cause de leurs connaissances juridiques, siégeant en permanence.
- 2° des règles de procédure fixées d'avance;
- 3° compétence obligatoire dans toutes les questions d'ordre juridique, impliquant le droit de citation directe sur la seule demande de l'une des parties en litige.

Dans la pratique, on rencontre souvent des formes intermédiaires où une procédure est caractérisée par un ou deux de ces traits seulement, d'où un certain manque de précision dans la terminologie et l'emploi très fréquent du mot « arbitrage » pour désigner toute procédure pacifique autre que les négociations diplomatiques ou la procédure de médiation et de conciliation.

Ce manque de précision dans la pratique comme dans la terminologie est la conséquence de l'évolution même de la justice internationale. En effet, la justice internationale

évolue lentement de l'arbitrage facultatif et intermittent, vers l'arbitrage obligatoire et permanent et une fois qu'il est arrivé à ce stade, il est plus juridique et plus exact de parler de « règlement judiciaire international » que « d'arbitrage ».

Pendant longtemps, on a considéré l'arbitrage comme le moyen le plus approprié à la solution des différends internationaux d'ordre juridique, mais, peu à peu, on s'est aperçu que les tribunaux arbitraux n'étaient pas de nature à inspirer pleine confiance dans l'impartialité de la décision; composés généralement de publicistes, d'hommes politiques, de hauts fonctionnaires civils ou membres des départements des affaires étrangères. Ils ont l'air plutôt de négocier un arrangement que de rendre la justice, et d'autre part, à ses tribunaux improvisés au hasard pour juger un cas particulier et se séparer aussitôt la sentence rendue, manquent forcément de cet esprit de corps et de cet esprit de suite si utile à toute bonne organisation de la justice.

Aux deux Conférences de la paix de La Haye, en 1899 et en 1907, on a voulu parer aux défauts de l'arbitrage classique en établissant l'arbitrage obligatoire et en créant une Cour permanente, mais les bonnes dispositions faisant défaut, les négociations en vue d'un traité général d'arbitrage ont, comme nous l'avons vu, complètement échoué; l'arbitrage obligatoire dans l'état du développement international d'alors paraissait chose impossible, ou tout au moins inopportune¹ et les tentatives de ces deux Conférences pour l'institution d'une juridiction vraiment permanente n'ont abouti qu'à la création d'une soi-disant Cour permanente d'arbitrage de La Haye qui n'est qu'une juridiction fantôme, une simple liste sur laquelle les Etats, s'ils le préfèrent, pourraient, le cas échéant, choisir leur arbitres².

Les défauts du système de l'arbitrage, tel qu'il fut organisé à La Haye, ont été résumés par M. de Lapradelle, rapporteur du Comité consultatif des juristes chargés par le Conseil de la S. D. N. en 1920 d'établir le plan d'une véritable Cour de justice internationale, dans les termes que voici :

1. J. B. Scott, *Les deux Conférences de La Haye*, p. 330.

2. Voir *supra* « Introduction ».

« quels qu'aient été les services rendus à la justice et à la paix par l'institution en 1899 à La Haye d'une Cour permanente d'arbitrage international, il n'en est pas moins incontestable qu'en vertu même des dispositions fondamentales de sa constitution, elle n'est guère plus qu'un cadre permanent, un vaste collège d'arbitres où passent d'une manière intermittente des tribunaux internationaux éphémères, les arbitres, parfois, inclinent à se considérer en médiateurs plutôt qu'en interprètes fidèles du droit, en diplomates plutôt qu'en juges, en conciliateurs appelés à prononcer entre les Etats de la manière la moins pénible pour chacun d'eux plutôt qu'en magistrats appelés à tenir rigoureusement égales les balances de la justice ».

Malgré l'échec des deux conférences de La Haye les partisans de l'arbitrage obligatoire et permanent ne se désespéraient pas. Les Etats-Unis d'Amérique surtout s'attachèrent à la réalisation d'une véritable Cour de justice internationale. L'extrême réserve des nations civilisées à soumettre leurs différends à une décision arbitrale, croyaient certains Américains éminents, résulte de ce que les nations montrent peu de confiance dans l'impartialité de la décision et que ce manque de confiance provient de certains traits caractéristiques des tribunaux d'arbitrage qu'il est facile d'éviter. En établissant donc une véritable Cour de justice internationale, on ranime la confiance des nations dans l'arbitrage, et quand cette confiance sera acquise, on pourra plus aisément réaliser l'arbitrage obligatoire. « Il me paraît évident, disait l'éminent secrétaire d'Etat américain Elihu Root, le 15 décembre 1910, qu'en raison des difficultés pratiques que rencontre notre système actuel d'arbitrage, le premier pas qui marquera un progrès vers le règlement pacifique des conflits internationaux, la voie qui conduira peu à peu vers l'acceptation de l'emploi universel du système, sera la substitution au genre d'arbitrage que nous avons maintenant, où les arbitres procèdent suivant leurs idées et usages diplomatiques, de véritables tribunaux dans lesquels les juges agissent sous la foi du serment, se prononçant sur les droits des individus, se basant sur les faits tels qu'ils sont constatés, et se conformant au droit tel qu'il est établi. Avec de tels tribunaux permanents composés de juges de carrière, sera

constituée rapidement une magistrature instruite de la manière d'agir et de penser des peuples des différents pays. Ainsi s'établiront graduellement les règles du droit, se fixeront les interprétations et s'établiront les précédents¹ ».

Ajoutons à la création de tels tribunaux permanents la reconnaissance à chaque Etat du droit de citer directement son adversaire, ce qu'on appelle l'arbitrage obligatoire et nous nous trouvons non pas en face de la vieille institution de l'arbitrage, mais devant une véritable procédure judiciaire internationale. Ainsi, progressivement, par une lente évolution et presque à leur insu, les Etats, comme autrefois les individus, évoluent de l'arbitrage, où la justice est considérée comme une affaire privée, à la procédure judiciaire proprement dite, où la justice cesse d'être une affaire privée pour devenir une fonction sociale et des plus importantes.

Ce qu'on appelle généralement « l'arbitrage obligatoire et permanent » n'est pas, en réalité, l'arbitrage, c'est une institution distincte et qui, née de celui-ci, a pourtant ses traits particuliers et que faute de mieux on appelle « règlement judiciaire international » :

Il ne faut pas conclure tout de suite que l'arbitrage international est une institution vieillie et qu'il sera remplacé totalement par l'examen judiciaire des litiges. Arbitrage et procédure judiciaire sont également nécessaires et également importants pour la solution de conflits internationaux ; ils constituent les deux plateaux d'une même balance, celle de la justice internationale.

Seulement la coexistence de ces deux procédés juridictionnels entraînerait à la longue une nouvelle répartition des conflits internationaux par rapport aux moyens de leur solution pacifique. Les conflits internationaux se présentent sous deux aspects très différents, les uns sont d'ordre juridique, les autres d'ordre politique. Cette division bipartite est très critiquée aujourd'hui. « Tous les hommes politiques, écrivait

1. Discours prononcé à la Conférence internationale sous les auspices de la Société américaine pour le règlement des conflits internationaux à Washington. Voir le texte de ce discours dans *Politique extérieure des Etats-Unis et Droit international*, traduction française de M. Jean Teyssaire.

M. Olof Hoijer, ayant une tendance naturelle à considérer sous ce jour le problème de la solution des conflits, tiennent pour peu pratique et peu utile la distinction classique entre les conflits juridiques et les conflits politiques. Ils estiment que le côté politique domine toujours et que même lorsque les gouvernements consentent à en faire abstraction, c'est qu'ils ont des raisons politiques pour reconnaître au conflit un caractère juridique. On peut constater, par contre, qu'il n'est aucun conflit politique dans le règlement duquel on ne puisse faire intervenir quelque principe juridique¹. »

Quoiqu'il en soit, cette distinction bipartite existe et il faut en tenir compte; or, pendant longtemps, on a estimé que l'arbitrage était le système le plus approprié pour la solution des litiges dans lesquels l'élément juridique prévaut; si, au contraire, c'est l'élément politique qui domine, pareil recours ne devra avoir lieu, car on estime qu'on ferait tort au caractère juridique d'un tribunal arbitral en le chargeant de donner, comme tel, la solution d'un conflit politique. La procédure de la médiation ou de la conciliation semblait donc la seule appropriée. Or, la pratique de l'arbitrage, au siècle dernier et au début de ce siècle, a démontré que l'arbitrage n'est pas l'institution purement juridique que l'on croyait mais qu'il est plutôt une institution politico-juridique. Ce caractère et les défauts des tribunaux arbitraux signalés plus haut ont discrédité désormais cette procédure comme moyen de solution des conflits d'ordre juridique; c'est l'examen judiciaire qui tend de plus en plus à remplacer l'arbitrage dans ce domaine, car on peut plus assurément se fier à son impartialité, tandis que, dans le choix d'arbitres, chaque partie est certaine de favoriser ceux qu'elle pourra supposer comme devant le plus probablement se conformer à son avis, et dans le choix du lieu pour l'audience, il entre quelque pensée à propos de l'état du sentiment public dans le cercle au milieu duquel on placera les arbitres. Une cour permanente dans une ou plusieurs places fixées, a des avantages évidents sur tout autre tribunal temporaire d'arbitrage

1. *Le pacte de la Société des Nations* (Olof Hoijer),

constitué pour une seule cause et siégeant à des places diverses¹.

Ces mêmes défauts, en rendant l'arbitrage plus souple, en l'éloignant du domaine de droit pur pour le rapprocher de la procédure de l'enquête et de la conciliation, ont fait de lui, comme le disait le professeur Philip Marshall Brown, de l'université de Princeton, une espèce particulière de jugement qui convient fort bien et est nécessaire au règlement des différends internationaux dans lesquels l'élément politique domine ou bien auxquels ne conviendrait aucun principe de droit commun et, comme dans l'ensemble, disait le savant professeur, les différends de ce genre sont les plus fréquents, ou présentent une gravité plus grande, il est évident que l'arbitrage en tant qu'institution demeure de la plus haute importance, il ne peut pas être supplanté par une cour de justice au sens strict du mot².

Cependant, même pour les conflits d'ordre juridique, l'arbitrage, tout au moins pour le présent, paraît encore nécessaire, car le droit pur est un peu trop sévère pour les Etats. Il y aura toujours des Etats qui hésiteraient à se présenter devant une cour qui ne juge que sur la base du droit strict. Il faut parfois ménager les susceptibilités des Etats, manœuvrer de façon que tel Etat comprendra qu'il a raison et tel autre qu'il a tort sans que les mots « tort » et « raison » apparaissent trop dans la sentence; respecter le droit sans négliger les intérêts de la paix, et la procédure arbitrale se prête mieux à cela qu'à l'examen judiciaire proprement dit. Tant que les sentences arbitrales respectent le droit et poursuivent la justice, elles peuvent être rendues dans un esprit de compromis ou d'équité tout à fait distinct du point de vue purement juridique³.

C'est pour toutes ces raisons, que, quand on a créé la Cour permanente de justice internationale, prévue par l'article 14 du pacte de la Société des Nations, on a laissé intacte la Cour permanente d'arbitrage créée en 1899; elles demeurent côte à côte dans le même palais de la Paix à La Haye. La première

1. *La paix par l'organisation internationale*, Victor Hugo. Duras, 1910, p. 44 et 45.

2. Voyez l'article de M. Ph. M. Brown dans la *R. D. I. L. C.*, année 1924, p. 231.

3. Article précité du Professeur Brown.

représentant la procédure judiciaire, la deuxième la procédure arbitrale, montrant ainsi que ces deux systèmes ne se nuisent pas naturellement, mais qu'ils se complètent et qu'ils sont tous les deux utiles et nécessaires.

Voilà donc les formes diverses que peut revêtir l'examen préalable et pacifique des litiges : d'une part, la méditation et la conciliation; d'autre part, la procédure arbitrale et le règlement judiciaire.

III. Le mécanisme du Pacte pour la solution pacifique des conflits.

Le Pacte, comme nous l'avons dit plus haut, n'a pas innové quant aux moyens de règlement pacifique des différends internationaux. Quoique les mots « médiation » et « conciliation » ne s'y trouvent pas, ces deux procédures y sont comprises sous la forme de l'« Examen du Conseil de la Société des Nations »; le Pacte leur donne même la préférence sur l'arbitrage et le règlement judiciaire. Il n'est pas douteux que ses auteurs eussent de très grandes sympathies pour l'examen arbitral ou judiciaire. Ils ne lui ont cependant pas donné la préférence, précisément en raison de ses qualités, qui risquent de se tourner en défauts; le caractère obligatoire de la sentence du Tribunal arbitral ou de la Cour de Justice internationale qui tranche définitivement le litige et d'autre part son caractère exécutoire. Le pacte prévoit, en effet, des sanctions pour faire exécuter la sentence rendue, « faute d'exécution de la sentence, dit le dernier paragraphe de l'article 13 du pacte, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet ». Cette perspective d'une solution obligatoire et exécutoire est quelque peu effrayante pour les Etats. On sent que quoi qu'elles puissent être en fait disposées à donner et à recevoir dans l'intérêt de la paix du monde, les Nations consentiraient difficilement à s'engager à se soumettre à la sentence ». La médiation ou la conciliation au contraire ne les effraient pas, car ces procédés n'aboutissent qu'à des conseils et non pas à une sentence obligatoire.

A défaut de l'arbitrage ou de l'examen judiciaire, le diffé-

rend vient pour examen devant le Conseil. C'est le Conseil de la Société des Nations qui joue dans le système du pacte le rôle de médiateur, en même temps que celui d'une commission d'enquête ou de conciliation.

« Les membres de la Société conviennent, dit l'article 13 du pacte, que s'il s'élève entre eux un différend susceptible, « à leur avis » d'une solution arbitrale, ou judiciaire, et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à un règlement arbitral ou judiciaire. »

Les mots « à leur avis », mentionnés dans le texte précité, marquent bien la nécessité du consentement préalable des parties en litige pour que l'affaire vienne devant le Tribunal arbitral ou la Cour de justice internationale. Même pour les litiges d'ordre juridique, l'arbitrage ou l'examen judiciaire ne s'impose pas aux parties. Il est vrai que le paragraphe 2 de l'article 13 stipule que « parmi ceux qui sont « généralement » susceptibles d'une solution arbitrale ou judiciaire on déclare tels les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait une rupture d'un engagement international, ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture. Mais remarquons tout de suite que, même dans les cas énumérés ci-dessus, l'arbitrage (ou la solution judiciaire) n'est pas obligatoire. Ce paragraphe 2, article 13, commence par cette phrase : « Parmi ceux qui ont généralement... ». Ce n'est donc pas l'obligation de recourir à l'arbitrage dans ces quatre catégories des différends internationaux. C'est une simple recommandation que les parties peuvent accepter ou refuser selon le cas. Cette déclaration, loin donc de servir la cause de l'arbitrage obligatoire, l'affaiblit au contraire, puisqu'on sous-entend qu'il y a des différends qui, quoique rentrant dans l'une ou l'autre des catégories mentionnées ne sont pas, néanmoins, susceptibles d'une solution arbitrale ou judiciaire.

Dans le système du pacte, l'arbitrage ou la solution judiciaire ne sont donc que des moyens secondaires pour l'examen du litige; ce sont seulement les affaires de second ordre que les parties consentiront à porter devant la Cour perma-

nente de justice internationale ou devant la Cour permanente d'arbitrage ou tout autre Tribunal arbitral. Pour les différends plus importants, ceux qui constituent de véritables *casus belli*, il y a, il faut le reconnaître, peu de chance que les parties tombent d'accord pour les remettre à l'arbitrage ou à la Cour de justice internationale. Alors, que reste-t-il de la procédure du pacte ? Il reste l'examen du Conseil de la S. D. N.

« S'il s'élève entre les membres de la S. D. N. un différend susceptible d'entraîner une rupture, et si le différend n'est pas soumis à la procédure de l'arbitrage, ou à un règlement judiciaire prévu par l'article 13, stipule l'article 15, les membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil. Il suffit, à cet effet, que l'un d'eux avise de ce différend le Secrétaire général, qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête ou d'un examen des conflits ».

Du moment que l'une des parties refuse l'arbitrage ou la procédure judiciaire, l'examen du Conseil s'impose, car, d'après l'art. 12 du pacte, il faut l'une ou l'autre des procédures d'examen; on ne peut écarter à la fois la procédure juridictionnelle de l'art. 13, c'est-à-dire l'arbitrage ou la solution judiciaire et la procédure de la médiation et de la conciliation par le Conseil de l'art. 15. Si le différend est soumis à l'arbitrage ou à un règlement judiciaire conformément à l'art. 13, le Conseil n'a pas à s'en occuper; il ne doit pas intervenir dans l'administration de la justice internationale. Mais nous avons vu, qu'en fait, c'est sur la seconde branche de cette alternative, sur l'action médiatrice du Conseil de la S. D. N., que l'on compte pour maintenir l'ordre international et la paix publique. Il suffit alors de la volonté de l'une des parties en litige pour que le Conseil se trouve saisi de l'affaire. Si donc l'arbitrage reste facultatif, la médiation, au contraire, est obligatoire. Le pacte fait du Conseil, à la fois l'enquêteur, le médiateur et le conciliateur. Il commence tout d'abord par examiner le conflit, le Secrétariat de la S. D. N. lui serait sans doute très utile dans l'accomplissement de cette tâche. Institution permanente, il peut mieux que le Conseil suivre de plus près et au jour le jour l'évolution du conflit. C'est pourquoi l'article 15, alinéa 1, prie le Secrétaire général, dès

qu'il est avisé de l'existence du différend par l'une des parties de prendre toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complets¹. D'autre part, les parties doivent lui communiquer l'exposé de leur cause avec tous faits pertinents et pièces justificatives dans le plus bref délai. Le Conseil peut en ordonner la publication immédiate; le but de cette publication est de ne pas laisser l'opinion publique du monde dans l'ignorance, de lui faire connaître dès le début la marche du conflit qui pourrait se révéler grave et menaçant. Ainsi instruite l'opinion publique pourrait mieux exercer son influence pacificatrice et obliger l'Etat qui pense à troubler la paix à bien réfléchir avant de passer aux actes.

Le Conseil instruit de l'affaire, doit tout d'abord, quoique le mot ne se trouve pas dans le pacte, user de la médiation; il s'efforce, aux termes de l'article 15, alinéa 3, d'assurer le règlement du différend, ceci dépend en fin de compte de la bonne volonté des parties et de l'énergie du Conseil. S'il y réussit, il publie, dans la mesure qu'il juge utile, un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent et les termes de ce règlement; mais si la bonne volonté fait défaut, et si le Conseil échoue dans sa médiation, alors il rédige et publie un rapport, voté soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées en l'espèce. Le Conseil joue aussi le rôle d'une Commission internationale de conciliation, après avoir échoué dans un rôle de médiateur, mais il n'est pas une Commission d'enquête et de conciliation au sens de la Convention de La Haye de 1899, qui se bornait à « dire les faits »; il l'est au sens des traités Knox-Bryan et même quelque chose de plus, puisque, comme nous le verrons tout à l'heure, le pacte de la S. D. N. prête un certain effet au rapport du Conseil voté à l'unanimité.

1. C'est en vue de disposer de moyens matériels d'information et de divulgations rapides que le Secrétariat de la S. D. N. pense à créer une station spéciale de T. S. F., ainsi qu'un champ d'aviation près de son siège à Genève, comme nous le verrons plus loin. Le souvenir des journées de juin et juillet 1914 montre bien la nécessité de posséder de tels moyens.

Λ) *Tendances décentralisatrices des attributions du Conseil en matière de règlement des conflits*

L'attribution au Conseil de la S. D. N. des deux fonctions importantes de médiateur et d'enquêteur conciliateur marque une certaine centralisation au profit de la S. D. N. en matière de solution des conflits internationaux. Dès le début, cette centralisation a été fort critiquée. M. Lie, délégué de la Norvège, déclarait à l'Assemblée plénière le 4 octobre 1921 : « Il faut reconnaître que la S. D. N. est très centralisée, qu'elle l'est même un peu à l'excès. Le remède naturel à cette faiblesse organique sera l'introduction de la décentralisation quand il s'agit du règlement des conflits internationaux. Il n'est pas nécessaire d'insister au sein de cette Assemblée sur l'importance capitale de ce principe, sur l'avantage direct, et peut-être surtout indirect de cet élément essentiel de toutes les formes de la vie moderne ».

Mais centralisation ne veut pas dire ici monopole. La S. D. N. n'a pas et ne peut avoir le monopole du règlement pacifique des conflits. Ainsi, Lord Robert Cecil (Grande-Bretagne) pendant la Conférence de la Paix, fit savoir aux représentants des pays neutres que les puissances avaient toujours le droit de soumettre leurs différends à une Commission de centralisation de leur choix¹.

En effet, l'attribution au Conseil de la mission d'une Commission de centralisation n'est pas heureuse. Le Conseil est, avant tout, un organe essentiellement politique, d'autre part, une Commission spéciale choisie par les parties intéressées d'un commun et loyal accord pourrait, peut-être, mieux réussir à aplanir les différends dans le meilleur esprit pacifique².

Dès 1920, la Norvège et la Suède avaient exprimé devant la première Assemblée de la S. D. N. leur désir de voir décentraliser l'exercice d'une fonction que le pacte, sans aucune pensée d'exclusion du reste, n'avait organisée que comme une attribution du Conseil; ils ont proposé l'institution de com-

1. Voyez Olof Hoijer, *Le pacte de la Société des Nations*, p. 266.

2. M. Politis, *Les nouvelles tendances du Droit international*, p. 179-180.

missions mixtes de conciliation créées sur la base des conventions particulières librement conclues entre Etats groupés deux à deux. L'amendement norvégien visait à amender les articles 12 et 15 du pacte en introduisant dans celui-ci l'obligation pour les membres de la S. D. N. de constituer des Commissions permanentes d'arbitrage et de conciliation de façon qu'il en existe une par Etat pour l'examen des litiges entre cet Etat et chacun des autres; c'est donc des Commissions du type de celles envisagées dans les traités Knox que proposait le Gouvernement norvégien. La Suède a proposé, pour sa part d'apporter certain amendements au pacte, tendant à limiter à la conciliation seule le rôle des Commissions proposées, de sorte que l'arbitrage resterait en dehors de leur attribution; c'est donc des Commissions du type Bryan qu'envisageait le Gouvernement suédois. Les deux projets d'amendements scandinaves étaient accompagnés chacun d'un règlement détaillé se rapportant à la composition, à la compétence et à la procédure à suivre devant la Commission de conciliation. Ce règlement était présenté comme une annexe au pacte et devait former une partie de celui-ci.

Les amendements scandinaves visaient donc à dépouiller le Conseil de la S. D. N. au profit des Commissions mixtes, à créer par des conventions particulières. Ces amendements furent renvoyés avec tous les autres à la Commission spéciale des amendements créés par le Conseil. Le rapporteur de la Sous-Commission de celle-ci, M. Struycken, expliquait le 4 octobre 1921 à l'Assemblée plénière que s'il y a certes des cas dans lesquels des Commissions permanentes de conciliation comme celles proposées par les Gouvernements scandinaves sont des plus aptes à apporter une solution pacifique acceptable par les deux parties en cause, il y a d'autre part des cas où un organe comme le Conseil de la S. D. N. pourra être considéré comme le plus compétent pour apaiser ou régler un différend par sa haute autorité. Dans ces cas, disait le rapporteur, un recours antérieur obligatoire à une Commission de conciliation pourrait avoir des effets désavantageux sinon dangereux¹. M. Struycken ne partagea donc pas l'opinion

1. Comptes rendus de la 2^e Assemblée, séances plénières, p. 822 et suiv.

exprimée dans l'amendement scandinave d'imposer à tous les Etats d'instituer une cinquantaine de Commissions permanentes de conciliation avec compétence obligatoire.

A la fin, la deuxième Assemblée prit la résolution suivante : « L'Assemblée ayant pris en considération les amendements aux articles 12 et 15 du pacte, proposés par les Gouvernements norvégien et suédois en vue d'introduire l'obligation pour les membres de constituer des Commissions permanentes d'arbitrage et de conciliation, de façon à ce qu'il en existe une pour chaque Etat pour l'examen des différends entre ce membre et chacun des autres, décide :

1) De ne pas adopter les amendements aux articles 12 et 15 proposés par les Gouvernements norvégien et suédois;

2) D'approuver la procédure de conciliation conformément à l'esprit du pacte;

3) D'inviter le Conseil à nommer une Commission chargée d'étudier le procédé de conciliation exposé dans les amendements des dits Gouvernements en vue de l'établissement d'un règlement à ce sujet. Cette Commission ferait son rapport au Conseil en temps utile, pour lui permettre de présenter ses conclusions à la prochaine session de l'Assemblée »¹.

Cette Commission spéciale fut créée par le Conseil en exécution de cette résolution et signée à Genève du 23 au 27 mai 1922. Au lieu des amendements obligatoires et rigides suggérés par les Gouvernements norvégien et suédois, la Commission spéciale présenta à la 3^e Assemblée un plan plus souple, et tout en sauvegardant jalousement les prérogatives et le droit du Conseil en matière de solution des litiges, prévoyait la conclusion facultative de conventions entre les Etats membres de la S. D. N. ayant pour objet la création de Commissions de conciliation. La 3^e Assemblée a adopté ce plan et vota le 22 septembre 1922 la résolution numéro 10 suivante :

« L'Assemblée, disait cette résolution, en vue de favoriser le développement de la procédure de conciliation des différends internationaux dans un esprit conforme au pacte, recommande aux membres de la S. D. N. de conclure, sous réserve des droits et obligations mentionnées à l'article 15

1. Séances plénières, p. 825.

du pacte, des conventions ayant pour but de soumettre leurs différends à des Commissions de conciliation instituées par eux ».

« L'Assemblée laisse aux parties constituantes pleine liberté d'organiser la procédure à suivre devant elles, tout en leur recommandant de s'inspirer des dispositions contenues dans la convention de La Haye du 18 octobre 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux, notamment de celles qui concernent l'audition des témoins, la procédure des experts, les Commissions rogatoires, le transfert sur les lieux, le remplacement des membres de la Cour. »

Le préambule de la résolution de la troisième assemblée réserve expressément l'application des dispositions de l'article 15 du pacte, relatif à l'examen du Conseil de la S. D. N.; les membres de la Société sont libres d'instituer des Commissions de conciliation, mais sans entamer, dit la résolution « les droits et obligations mentionnés à l'article 15 ». Quel est le sens de cette réserve ? Le but de cette réserve, croyons-nous, est de conserver intacte la compétence du Conseil; les Commissions que les membres de la Société pourraient créer ne remplacent pas le Conseil dans ses fonctions de médiateur et d'enquêteur conciliateur, il ne s'agit pas du tout de l'exproprier au profit des dites Commissions, mais de multiplier les procédés de règlements pacifiques, d'ajouter, à la procédure déjà existante de l'examen du Conseil, une autre procédure en conciliation devant des Commissions créées par les parties. Comme l'a justement dit M. Olof Hoijer : pour obtenir l'organisation pacifique, la meilleure et la plus efficace, il faut laisser se multiplier tous les moyens de solution pacifique qui s'adaptent opportunément à la variété et à la complexité des situations. Si donc, la Commission de conciliation instituée par les parties échoue dans sa mission, celles-ci ne peuvent pas prétendre que l'examen préalable de litige imposé par le pacte, avant tout recours aux hostilités, est terminé et que, par conséquent, elles reprennent leur liberté de déclarer la guerre. Elles doivent, en plus, et obligatoirement, recourir à l'examen du Conseil et c'est seulement après que ce nouvel examen est fini et dans les circonstances que nous verrons bientôt, qu'elles peuvent envisager le recours aux armes.

Reste un point controversé pour en finir avec les rapports du Conseil et des Commissions de conciliation. On sait que selon l'article 15, s'il s'élève entre deux membres un différend susceptible de rupture, s'ils ne sont pas d'accord de le soumettre à l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, c'est le Conseil qui est compétent; chacune des deux parties peut citer directement son adversaire devant le Conseil à fin d'examen. Est-ce que les parties peuvent subordonner l'exercice de ce droit à l'échec préalable de la procédure de conciliation devant la Commission ? On l'a nié. « Il faudrait considérer comme incompatible avec l'article 15 du pacte, disait M. de Visscher¹, une convention par laquelle les Etats contractants s'interdisent de façon absolue le recours direct unilatéral au Conseil et subordonnerait en toute hypothèse l'intervention de ce dernier à l'accord des parties dû à l'échec préalable de la procédure de conciliation par une Commission instituée par elles. Une telle chose ne pourrait mettre obstacle au droit de chacune d'elles de saisir d'emblée le Conseil, soit avant tout recours à la Commission de conciliation, soit au cours même de la procédure devant cette Commission dès l'instant où se présente la situation prévue par l'article 15 du pacte ».

Cette opinion nous paraît très rigide, la clause par laquelle les parties subordonnent le recours au Conseil à l'épuisement préalable de la procédure devant la Commission de conciliation est loin de porter atteinte aux procédures préconisées par les articles 12 et 15 du pacte. Elle renforce au contraire cette procédure, puisqu'au lieu de n'avoir qu'un seul recours devant le Conseil, il y en aura deux : conciliation devant la Commission spéciale d'abord, puis devant le Conseil ensuite. Les chances d'un règlement pacifique sont donc plus grandes. Si on admet l'opinion contraire, la conciliation devant la Commission spéciale serait trop fragile puisque l'une des parties, en citant directement l'autre devant le Conseil, peut empêcher systématiquement l'application d'une telle convention; d'autre part, pareille clause ne détruit pas le droit de recours direct qui appartient à chacune des parties, mais il

1. Procédure de conciliation devant la S. D. N., Charles de Visscher, *R. D. I. L. C.*, année 1922, p. 214 et suiv.

en retarde seulement l'exécution, dans l'intérêt même des parties et de la paix. Dans la pratique, nous trouvons déjà une clause de ce genre dans l'article 1^{er}, alinéa 2 du traité entre la Suède et le Chili, signé à Stockholm le 26 mars 1920.

M. de Visscher considère qu'il faudrait interpréter pareille clause comme comportant l'obligation par les parties de s'abstenir pendant la durée des préliminaires de conciliation, de toute démarche susceptible d'entraîner un danger de rupture et d'amener ainsi entre elles la situation prévue par l'article 15 du pacte et à laquelle, dit-il, cet article resterait, nonobstant toute convention contraire, invariablement applicable.

Cette interprétation est un peu forcée; le traité entre la Suède et le Chili ne se prête à aucun doute, même si le conflit est de nature à entraîner une rupture entre eux, ces deux pays se sont interdit de le porter devant le Conseil avant la procédure préalable devant la Commission de conciliation et nous considérons cette clause comme compatible avec l'article 15 du pacte, et, d'autre part, quelle est cette situation susceptible d'entraîner une rupture que les parties, selon M. de Visscher, sont présumées avoir renoncé à créer? Nous verrons par la suite que dès qu'il y a un différend entre deux Etats, on peut parler d'une situation susceptible d'entraîner une rupture et l'article 15 devient applicable, cela semble être d'ailleurs l'opinion de M. de Visscher lui-même.

La résolution de la 3^e Assemblée, en date du 27 septembre 1922, qui recommandait aux Etats membres de la S. D. N. la conclusion des conventions créant des Commissions de conciliation, a beaucoup favorisé la propagation de cette procédure, et cette propagation a été facilitée surtout par le traité-type élaboré en 1922 par la Commission spéciale de la Société des Nations et approuvé par l'Assemblée.

Le 28 février 1924 s'est réunie à Stockholm une Conférence internationale à laquelle ont pris part des délégués du Danemark, de la Hollande, de la Norvège et de la Suède, aux fins d'instituer, par la voie de conventions bilatérale entre ces Etats, des Commissions de conciliation sur le type de celles dont l'adoption a été recommandée par la 3^e l'Assemblée. Cette Conférence a abouti le 4 mars 1924 à un projet de convention portant institution des Commissions de conciliation entre ces pays.

Mais c'est surtout grâce aux accords de Locarno que le système est devenu une des pièces de l'organisation pacifique de l'Europe.

B) *L'Unanimité et le Rapport du Conseil*

La procédure d'enquête et de conciliation se termine toujours par un rapport qui ne lie pas les parties; celles-ci sont libres de l'accepter en s'y conformant, ou de la rejeter et, dans ce cas, le recours à la force comme *ultima ratio* pour régler leur différend reste possible. C'est ici qu'on rencontre une innovation du pacte de la S. D. N. Si le rapport voté à la majorité des membres du Conseil présents n'est pas accepté par les parties, la situation est pratiquement la même au point de vue juridique, que dans le cas de médiation; puisque le rapport adopté simplement à la majorité ne lie point les parties, elles demeurent libres de faire ce qu'elles veulent. En pareil cas, le rôle du Conseil est le même que celui des anciennes Commissions internationales d'enquête et de conciliation.

Si, au contraire, le rapport est voté à l'unanimité des membres du Conseil, non compris les parties en litige, il ne lie pas les parties non plus, celles-ci ne sont pas obligées d'accepter les recommandations formulées dans ce rapport, mais, vu la haute autorité du Conseil, et l'unanimité de ses membres sur la solution recommandée, le pacte attache à ce rapport un certain effet; il comporte une obligation, ou, pour mieux dire, une certaine limitation de la liberté des parties en litige. « Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, dit l'article 15, paragraphe 6 du pacte, le vote des représentants des parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les membres de la Société s'engagent à ne pas recourir à la guerre contre le membre de la Société qui se conforme aux conclusions du rapport; il faut donc pour que le recours à la force tombe sous l'interdiction du Pacte, article 15, paragraphe 6, en plus du rapport « voté à l'unanimité » que l'une des parties se conforme aux conclusions de ce rapport unanime. Si les deux parties refusent de se conformer à ces conclusions, alors l'engagement ne s'opère pas et la guerre demeure, comme dans le passé, possible. Le contrôle de l'unanimité est dans certaines affaires, tout au moins très difficile, pour ne pas dire impos-

sible à réaliser. Dans les différends qui séparent les puissances secondaires et, comme on dit aujourd'hui, les Etats à intérêts limités, l'unanimité, semble-t-il, est possible à obtenir; mais quand il s'agit des conflits entre grandes puissances dont les intérêts sont universels et qui ont, par conséquent, des amis et des rivaux, il y a très peu de chance que l'unanimité se forme au sein du Conseil. Or, précisément, ce sont ces conflits qui constituent des menaces pour la paix, de véritables *casus belli*. Si un conflit pareil surgit, et si le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous les membres autres que les représentants de toutes les parties du différend, nous avons vu que les parties demeurent libres de faire ce qu'elles veulent. Les membres de la Société, dit le paragraphe 7, article 15, se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice, ce qui veut dire en langage diplomatique qu'ils se réservent le droit d'agir comme ils le jugent nécessaire pour la sauvegarde de leurs intérêts particuliers ? On a dit et répété que si la Société des Nations avait existé avant la guerre, celle-ci aurait été évitée; ce n'est pas très sûr. Supposons que les puissances aient respecté la procédure du pacte pour la solution pacifique des litiges; dans ce cas, la guerre eut éclaté moins brusquement, mais elle eut éclaté quand même. Dans le différend, en effet, qui s'était élevé entre Vienne et Belgrade, l'Allemagne aurait voté pour l'Autriche-Hongrie, tandis que la Russie et la France auraient voté pour la Serbie. L'unanimité n'ayant pas été obtenue, la guerre était donc licite.

On a trouvé une autre raison particulière qui peut gêner le vote d'un rapport à l'unanimité des membres du Conseil; « certains membres du Conseil, dit M. Ch. Dupuis¹, ne tiennent pas à voter une décision unanime, car, alors, ils seraient obligés d'assurer les sanctions prévues par l'article 16, et ne se soucient pas de se faire Chevaliers de la Justice ». Pour une raison ou une autre, le rapport unanime serait toujours chose difficile et, dans la plupart des cas, c'est à la majorité que le Conseil rédigera et votera celui-ci.

1. Ch. Dupuis, *Cours professé à l'Ecole libre des Sciences politiques* (non imprimé).

B) *Exception à la compétence du Conseil*
(art. 15 alinéa 8)

Voyons, maintenant, à quels différends s'applique la procédure obligatoire du pacte pour la solution des conflits internationaux, et s'il y a des différends auxquels elle ne s'applique pas.

L'article 12 déclare que s'il s'élève entre les membres de la Société un différend « susceptible d'entraîner une rupture », ceux-ci s'engagent à le soumettre soit à l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil... et l'article 15 stipule que s'il s'élève entre les membres un différend « susceptible d'entraîner une rupture », et si ce différend n'est pas soumis à la procédure arbitrale ou judiciaire prévue à l'article 12, ils le porteront devant le Conseil. Il semble donc, au premier abord, que la procédure des articles 12, 13 et 15 soit organisée en vue des différends d'une certaine gravité, ceux qui sont susceptibles d'entraîner une rupture. En réalité, cette qualification est interprétée de la manière la plus large pour comprendre tous les différends dont l'une des parties peut saisir le Conseil. Ceci semble aujourd'hui hors de doute. Ce fut précisément l'une des cinq questions que le Conseil de la Société des Nations, à la suite des discussions provoquées par l'incident de Corfou entre l'Italie et la Grèce en septembre 1923, a décidé de soumettre à l'examen d'un comité spécial de juristes. Ce Comité siégea à Genève du 18 au 24 janvier 1924. Le comité des juristes a donné à cette question la réponse suivante: « Le Conseil, saisi par un membre de la Société des Nations d'un différend présenté par les membres comme susceptible d'entraîner une rupture, conformément aux termes de l'article 15 du pacte, ne doit pas, avant tout autre examen, soit à la demande de l'une des parties, soit d'office, se prononcer sur le point de savoir si, dans l'espèce, une telle qualification est bien fondée. Le Conseil peut, à tout moment, apprécier la gravité des différends et régler, en conséquence, les modalités de son action ». Cette opinion est partagée par presque tous les commentateurs du pacte.

« L'existence ou non d'un danger de rupture entre deux Etats n'est pas une question qui puisse être soumise à l'appréciation d'une juridiction quelle qu'elle soit, disait M. de Visscher, car elle échappe manifestement à tout critérium objectif précis. Elle dépend toujours, dans une large mesure des dispositions purement subjectives de l'opinion publique des pays en cause, comme des répercussions diverses que le conflit peut amener sur l'ensemble de leurs relations futures. Il serait impossible au Conseil de prendre une décision sur ce point. Le terme « rupture » dans les articles 12 et 15 ne désigne pas seulement la guerre ou le danger prochain de guerre éventuelle, qui dans certains cas peut être exclu *à priori* par la disproportion des forces des Etats en cause. Il s'applique également à toute situation que les parties ne parviennent pas à régler par leurs propres efforts et qui, en se prolongeant, est de nature à mettre en danger leurs bonnes relations mutuelles¹. Cette opinion est d'ailleurs conforme à l'esprit général du pacte, qui veut ouvrir tout larges les essors pacifiques et limiter autant que possible les réserves à la compétence de la Société des Nations². C'est pourquoi on ne trouve pas trace dans le pacte, des réserves généralement admises dans la plupart des traités d'arbitrage et ayant trait aux différends qui mettent en cause les intérêts vitaux, l'indépendance, la souveraineté, l'honneur national. Ceci s'explique d'ailleurs, parce que, dans le système du pacte, l'arbitrage est facultatif, les parties ne soumettant leurs différends à l'arbitrage ou la procédure judiciaire qu'après un accord préalable et certainement après avoir réfléchi et retourné la question sous toutes ses faces, s'il leur convient de recourir aux arbitres ou aux juges dans une matière réservée, c'est leur affaire. Mais la médiation du Conseil est au contraire obligatoire, il faut donc savoir si l'une des parties pouvait refuser de paraître devant le Conseil sous prétexte que l'affaire tou-

1. R. D. I. L. C., Interprétation du pacte, 1924.

2. Charles de Visscher, Interprétation du pacte, R. D. I. L. C., 1924.

che à son indépendance, à son honneur national, à ses intérêts vitaux, etc...

L'art. 15 ne mentionne qu'une seule exception à la compétence du Conseil. Le paragraphe 8 de cet article dit que : « Si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans un rapport mais sans recommander aucune solution ». Puisque le pacte ne mentionne que cette seule exception, on peut logiquement conclure qu'il n'existe pas, en dehors de celle-ci, d'autres exceptions à l'examen du Conseil. La question fut posée par le Conseil au Comité spécial des juristes dont nous avons parlé plus haut. « L'exception déduite de l'art. 15, paragraphe 8 du pacte, demande-t-il, est-elle la seule exception d'incompétence tirée du fond, qui puisse être opposée à l'examen du Conseil? » Le Comité des juristes répondit à cette question de façon affirmative en décidant en plus que les réserves généralement admises dans la plupart des traités d'arbitrage relatives à l'honneur, aux intérêts vitaux, etc... ne peuvent faire l'objet d'une exception opposée par l'une des parties devant le Conseil.

Le paragraphe 8 de l'article 15 constitue une catégorie distincte des différends appartenant au domaine exclusif des Etats et qui par conséquent ne sauraient être résolus par un organe international. Les rédacteurs du pacte n'ont pas voulu trop toucher à la souveraineté des Etats, d'autre part, on a pensé qu'il faudrait faire certaines concessions pour faciliter l'acceptation du pacte par le plus grand nombre des Etats civilisés. Le paragraphe 8 de l'art. 15 est une de ces concessions; elle ne se trouve pas dans le texte original du projet du pacte; il fut ajouté par le Président Wilson, sur la suggestion de l'ancien Président Taft, en vue de briser la résistance du Sénat américain, qui était hostile au pacte, en lui donnant l'assurance que certaines questions qui intéressent au plus haut degré le peuple américain, lui seront exclusivement réservées et que ni le Conseil ni l'Assemblée de la Société des Nations projetée n'auront la qualité de les discuter.

Un câblogramme de l'ancien Président Taft, adressé à Wilson le 18 mars 1919, disait entre autres choses : « If you bring back the treaty with the League of Nations in it, make specific reservations of the Monroe Doctrine, require expressly unanimity of action in executive council and body of delegates and add to article 15 a provision that where the executive council or the body of delegates finds the difference to grow out of an exclusively domestic policy, it shall recommend no settlement. The ground will be completely cut from under the opponents of the League in the Senate. Addition to article 15 will answer objection to Japanese immigration as well as tariffs under article 21¹ ».

Le but poursuivi par Wilson et Taft ne fut pas atteint. Le Sénat américain a rejeté le traité de paix avec le pacte, mais l'art. 15, paragraphe 8 est toujours existant. D'aucuns disent que c'est une soupape de sécurité, une réserve nécessaire, d'autres, au contraire, le considèrent comme une cause de faiblesse et d'indétermination.

A notre avis, tout dépend de l'esprit dans lequel ce paragraphe sera considéré et interprété, et tout d'abord, des cas que l'on fait entrer dans le domaine exclusif des Etats. Le câblogramme précité mentionne les questions d'immigration et de tarifs douaniers et on ajoutait encore, à l'origine, la question de naturalisation, mais ce ne sont que des exemples et on avait d'ailleurs soin de ne pas procéder à une énumération dans le pacte pour ne pas donner l'impression que tout autre cas non mentionné n'est point du domaine exclusif des Etats et tombe dans le domaine international.

L'immigration, les tarifs douaniers et la naturalisation sont surtout des questions qui intéressent au plus haut degré les peuples des Etats-Unis d'Amérique; ils n'intéressent peut-être pas au même degré les autres peuples, ceux-ci peuvent avoir leurs « questions »; qui à leur tour n'inquiètent pas beaucoup les Américains et, en généralisant, on peut dire que l'exception de l'art. 15 vise les différends que

1. Olof Hoijer, *Le pacte de la S. D. N.*, p. 267.

mettent en cause la souveraineté, les intérêts vitaux, l'indépendance des Etats membres. Ainsi, en poussant l'analyse de ce paragraphe 8, on trouve, non sans étonnement, que les réserves classiques qu'on a cru définitivement mises à la porte, sont rentrées par la fenêtre et restent cachées dans le pacte sous le couvert de domaine exclusif des Etats. La ligne qui sépare le domaine international du domaine intérieur n'est pas facile à tracer; beaucoup de ce qu'on peut appeler mesures intérieures ont des répercussions considérables sur les relations internationales. Il y a plus de vingt ans, Wilhelm Kaufmann écrivait dans son livre « *Welt Zuckerindustrie und internnter und Kolunels recht* » : « Ces mesures intérieures prises par les Etats ont, en raison des formes et du développement qu'ont pris, en s'entremêlant, les questions économiques et sociales, une valeur internationale de grande portée. C'est pourquoi la question de savoir si ces mesures sont légitimes ou non est d'ordre international. Elles ne sauraient se soustraire au droit international, en raison même de leur importance pratique dans le domaine international¹ ».

Ceci est dit en 1904; qu'aurons-nous à dire aujourd'hui à une époque où l'interdépendance des Etats n'a été jamais plus impérieuse. Heureusement le droit international n'est pas stagnant; il évolue même rapidement pour suivre le développement progressif des multiples rapports entre les Etats, et en évoluant, il tend de plus en plus à englober des questions qui restèrent jusqu'alors en dehors de son domaine; un jour viendra, sans doute, où le soi-disant domaine exclusif des Etats, grandement réduit, se trouvera définitivement supprimé.

Dans un avis célèbre de la Cour de Justice internationale à propos de l'affaire des décrets des nationalités en Tunisie et au Maroc, celle-ci a reconnu le caractère relatif et évolutif du domaine exclusif des Etats. Dans cette affaire, la Grande-Bretagne déniait que les questions de nationalité puissent en aucun cas être considérées comme d'ordre inter-

1. Cité par Hans Wehberg, *Cours professé à l'Académie de Droit international de La Haye*, 1925 vol. II, p. 88.

national. Dans son avis, la Cour a répondu que « dans l'état actuel du droit international, les questions de nationalité sont en principe, de l'avis de la Cour, comprises dans le domaine réservé aux législations intérieures ». Elles le sont aujourd'hui, elles ne le seront peut être pas demain. La Cour n'envisage que le présent et réserve l'avenir.

Pour reconnaître si oui ou non une question rentre dans le domaine réservé d'un Etat, il faut au contraire examiner les caractères intrinsèques et propres à la question; c'est une erreur de dire comme l'a fait le Comité des rapporteurs institué par le Conseil dans l'affaire des îles d'Aland qu'une question reconnue comme rentrant dans la compétence exclusive d'un Etat cesse de l'être parce qu'elle prend une extension et une importance internationale considérables.

D'autre part, le pacte a voulu éviter autant que possible les abus que les parties pourraient faire de ce paragraphe 8. Il n'a pas laissé à l'Etat intéressé de décider seul si la question rentre dans son domaine exclusif. Le texte parle d'une question que le droit international laisse à la compétence exclusive des Etats et c'est le Conseil qui doit reconnaître ce caractère au litige. Mais comme il s'agit d'une question de droit sur laquelle il importe d'avoir une décision juridique, il consultera inmanquablement la Cour permanente de justice internationale et, dès que celle-ci reconnaîtra que la question est d'ordre intérieur, il est très peu probable que le Conseil en décide autrement.

De cette façon, le paragraphe 8 serait moins dangereux qu'au cas où l'on aurait laissé son application à l'appréciation des Etats. Quoi qu'il en soit, il faut reconnaître que ceci n'est qu'un palliatif et que ce paragraphe demeure néanmoins une fissure grave dans le système établi par le pacte pour la solution des conflits internationaux.

IV. Les guerres illicites d'après le pacte

La grande nouveauté dans le système, c'est qu'il y aura dorénavant des guerres illicites, c'est-à-dire interdites par la grande charte internationale qui est le pacte et des guerres

licites, celles qui sont permises, tout au moins tolérées par celui-ci. Nous avons dit, au début de ce chapitre que le pacte ne supprime pas primitivement le droit de recourir à la guerre, mais il comporte seulement certaines limitations à ce droit. Toute guerre faite en violation des engagements inscrits dans les art. 12, 13 et 15 est réputée illicite. Il en est ainsi dans les cas suivants :

1° Un membre de la S. D. N. recourt à la guerre contre un autre Etat membre sans soumettre au préalable le différend à la procédure prévue par le pacte (art. 12, alinéa 1);

2° Après avoir porté le litige devant un organe international compétent, il déclare la guerre sans attendre l'expiration des trois mois à compter de la promulgation de la sentence arbitrale ou judiciaire ou du rapport du Conseil (art. 12, al. 1);

3° Il entre en guerre contre un Etat qui s'est conformé à la décision de la Cour permanente, du Tribunal arbitral ou au rapport unanime du Conseil (art. 12, al. 4 et art 15, al. 6).

Mais il ne suffit pas d'établir une procédure spéciale, d'engager les Etats à y recourir avant de prendre les armes et de déclarer que toute guerre faite en violation de cette procédure serait réputée illicite. Il faut, en outre, établir des mesures coercitives qui s'appliqueront à quiconque viole ses engagements et se rend coupable d'une guerre illicite. Ce problème des sanctions nous amène à l'étude de l'art. 16, article capital du Pacte.

Section II

Les sanctions du Pacte de la S. D. N. (article 16)

I. Importance du problème des sanctions

Il ne suffit pas, pour assurer la sécurité aux Etats, de poser certains principes solennels comme devant être la base du droit international à l'avenir, mais il faut encore

leur prêter main forte et veiller à ce qu'ils soient respectés toujours et partout. Dans le domaine intérieur, comme dans le domaine international, le droit, s'il n'est pas sanctionné, risque trop d'être mal respecté, sinon totalement méconnu. Et que vaudrait une décision de justice si elle ne se terminait par la formule exécutoire qui donne au jugement sa pleine efficacité? Certes, parmi toutes les difficultés qui entourent la genèse du droit international il n'en est pas de plus grave que celle des sanctions. Ces sanctions consistent dans toutes mesures ayant pour objet de réprimer la violation du droit ou des engagements pris.

Dans le domaine intérieur, la force publique de l'Etat intervient pour faire respecter le droit et les sentences de la justice et pour garantir aux particuliers la sécurité dans l'ordre. Il n'en était pas ainsi dans le domaine international jusqu'à la Grande Guerre; et l'on n'avait jamais connu de gendarmeries internationales; l'exécution des sentences des Tribunaux internationaux était abandonnée au sentiment de loyauté et de discipline des Etats. Ceux-ci pouvaient méconnaître impunément la sentence rendue, et en effet, on peut compter plusieurs cas où la sentence arbitrale n'a pas été exécutée. Contre les malfaiteurs et les perturbateurs de l'ordre international il n'y avait que les forces séparées des Etats qui n'intervenaient que lorsque leur intérêt propre était en jeu. Comme l'absence ou l'insuffisance des sanctions dans le droit international d'avant-guerre avait constitué la plus grande lacune de ce droit, le problème des sanctions internationales fit pendant les années de la guerre l'objet des mêmes préoccupations que le problème de l'organisation de la S. D. N.

« Ou il n'y aura pas de Société des Nations, disait justement en 1918 M. Buisson, ou s'il y en a une, elle aura, pour écraser toute tentative criminelle, des pouvoirs au moins égaux à ceux dont la Société dispose contre les Cartouche et les Bonnot¹. »

Le Président Wilson avait déjà déclaré dans son message

1. Cité par Hadjiscob, *Les sanctions internationales de la Société des Nations*, p. 15.

au Sénat américain le 22 janvier 1917 « qu'il ne peut y avoir de paix sans concessions ni sacrifices.. il faut qu'une force soit créée, garantissant la permanence de l'accord, une force tellement supérieure à celle de toutes les Nations actuellement engagées ou à celle de toutes les alliances jusqu'ici formées ou projetées, que pas une Nation, pas une combinaison probable de Nations ne puisse l'affronter ni lui résister ».

Tous les projets élaborés soit par les soins des gouvernements, soit par des initiatives privées en vue de la constitution d'une Société des Nations ont plus ou moins insisté sur la nécessité des sanctions et nous savons que la ligue américaine « to enforce Peace » qui comptait avant tout et surtout sur l'influence de l'opinion publique avait néanmoins reconnu dans son programme la nécessité dans certains cas de revenir à des mesures coercitives. La Société des Nations ne serait, en effet, qu'une vaine garantie de sécurité si elle était dépourvue de sanctions.

Il faut, comme le disait le projet de la Commission française du 8 juin 1918, que « la S. D. N. ne soit pas désarmée lorsqu'il s'agira de faire respecter ses décisions et d'imposer, à ceux qui voudraient la troubler, la paix par le droit, dont le maintien sera sa raison d'être ».

Aussi le rôle primordial de la S. D. N. est-il d'organiser les moyens de pression et de force efficaces qui sanctionneront son pacte.

II. Projet français du 8 juin 1918

Nous venons de mentionner le projet du 8 juin 1918 d'une Société des Nations élaboré par la Commission française. Il est juste de lui consacrer quelques mots. C'est, en effet, dans l'organisation des sanctions que ce projet se montre tout à fait complet et supérieur à tout autre. Les sanctions qu'il prévoyait étaient d'ordres divers : *diplomatiques, juridiques, économiques et militaires*.

1. **Les sanctions diplomatiques** devaient avoir pour résultat de mettre pendant un temps plus ou moins long l'Etat

coupable au ban des Nations associées. Elles consistaient en :

- a) la suspension ou la rupture des rapports diplomatiques que cet Etat avait jusqu'alors entretenues avec les autres Etats ayant adhéré à la Société des Nations;
- b) le retrait de l'exequatur accordé à ses Consuls;
- c) son exclusion du bénéfice des accords internationaux d'un intérêt général auxquels il avait participé;

2. Les sanctions juridiques permettent à la S. D. N., suivant le cas, d'obtenir le respect des principes dont elle aura la garde. Elles comportent des sanctions pécuniaires qui seront appliquées par la Cour de Justice internationale, conformément au principe général posé par l'article 3 de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 sur les lois et coutumes de la guerre. Elles comprennent, d'autre part, des mesures diverses « qui sans mettre en jeu la responsabilité judiciaire immédiate de l'Etat en cause exerceront une action très énergique et très puissante sur l'attitude et sur les décisions de ses représentants, en raison des sacrifices qu'elles imposeront aux intérêts privés des citoyens eux-mêmes ». Le projet cite comme particulièrement efficace à ce point de vue, la suspension des traités d'établissements, des conventions relatives à la propriété industrielle, des conventions de droit international privé, refus aux nationaux de l'Etat contrevenant de l'accès des tribunaux dans les pays associés, saisie ou séquestre des biens, meubles et immeubles leur appartenant, interdiction des relations commerciales et même, le cas échéant, de toute convention d'intérêt privé avec les sujets faisant partie de la Société des Nations.

C'est la solidarité nationale « dont ils ont la charge en même temps que le bienfait » qui permet de punir les sujets d'un Etat en rupture de pacte pour des actes qui ne leur sont pas personnellement imputables.

3. Les sanctions économiques sont notamment :

- a) le blocus consistant à mettre obstacle par la force à toutes relations commerciales avec le territoire de l'Etat coupable;

b) l'embargo sur les navires et cargaisons de l'Etat coupable et de ses nationaux dans les eaux territoriales des Etats membres de la Société des Nations;

c) le refus des matières premières et des denrées alimentaires;

d) l'interdiction d'émettre des emprunts publics sur les territoires des Etats associés et le refus ou le retrait de l'admission à la cote du marché officiel des valeurs.

4. **Les sanctions militaires.** — L'exécution sur terre et sur mer de ces sanctions est confiée, soit à un effectif international, soit à une ou plusieurs puissances faisant partie de la Société des Nations et ayant reçu mandat à cet effet. L'organisme international (le Conseil) détermine l'effectif de la force et fixe les contingents qui doivent être tenus à sa disposition; cette force doit être suffisante pour assurer l'exécution de ses décisions et celles du Tribunal international, et pour maîtriser, le cas échéant, les forces qui pourraient être opposées à la Société des Nations en cas de conflit armé.

Un service d'état-major permanent international sera sous le contrôle du Conseil, chargé de tout ce qui a trait à l'organisation des forces communes et à la conduite éventuelle des opérations militaires. Chaque Etat désigne le ou les officiers qui le représentent. Le chef et les sous-chefs de ce service sont désignés pour une période de trois ans par « l'organisme international » sur une liste présentée par les Etats adhérents. Lorsque les circonstances l'exigent l'organisme international, désigne pour la durée de l'opération à entreprendre le commandant en chef chargé de la direction des forces internationales; celui-ci choisit le chef d'état-major général et les officiers qui doivent l'assister.

L'« organisme international » fixe la date à laquelle prennent fin les pouvoirs du commandant en chef et du chef de l'état-major général.

La simple énumération de ces sanctions montre bien que la Société des Nations sera fortement armée pour imposer à tout le monde le respect de ses engagements. Mais, comme l'a remarqué M. Scelle « peut-être y avait-il quelque optimisme à espérer que la Conférence de la Paix ratifierait dès

l'abord une construction aussi serrée et aussi rigoureuse¹ ». Ce projet avait le grave inconvénient, disait M. Hoijer, de heurter les sentiments, les volontés et les susceptibilités d'Etats, à qui répugnerait le réseau d'obligations strictes et le poids des charges lourdes imposées à leur souveraineté². Cet inconvénient suffisait à l'écarter.

III. Les sanctions du Pacte

Les sanctions du pacte de la Société des Nations sont beaucoup plus modestes et par conséquent touchent très peu à la souveraineté des Etats membres de la Société.

Le pacte prévoit le recours à l'action coercitive de la Société dans plusieurs cas; examinons-les rapidement.

1^o En premier lieu, en cas de violation de l'engagement pris dans l'article 10, de respecter l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tout Etat membre, le Conseil avise alors aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation. Mais quels sont ces moyens ? L'article 10 ne nous les dit pas.

2^o En deuxième lieu, l'article 13, alinéa 4 stipule que faute d'exécution d'une sentence arbitrale ou judiciaire le Conseil de la Société propose les mesures qui doivent en assurer l'effet; l'exécution de la sentence des tribunaux internationaux n'est donc pas, comme c'était le cas avant la guerre, « abandonnée au sentiment de loyauté et de discipline des Etats », la Société des Nations s'en charge, le Conseil doit prendre les mesures nécessaires, mais ici encore le pacte n'explique pas la portée et la nature de ces mesures.

3^o En troisième lieu, l'article 11 du pacte stipule qu'il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations. En pareil cas, ajoute l'article 11,

1. G. Scelle, *Le pacte des Nations*, p. 406.

2. Olof Hoijer, *Le pacte de la Société des Nations*, p. 406.

le secrétaire général convoque immédiatement le Conseil à la demande de tout membre de la Société. Ici, comme dans les deux cas précédents, c'est toujours le Conseil qui doit prendre « les mesures nécessaires » pour sauvegarder la paix; mais pas plus que dans ces cas, le texte ne nous éclaire sur le caractère de ces mesures.

4° Il y a lieu à sanctions, en quatrième lieu, si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 et 15, c'est-à-dire dans le cas où un Etat, membre de la Société, entreprend une guerre sans avoir recouru à l'arbitrage, ni à la procédure judiciaire, ni à la médiation du Conseil, ou, s'étant soumis à la procédure de l'examen préalable du litige, entre en guerre avant l'expiration des délais prescrits, ou encore, entre en guerre contre les membres qui se conforment à la sentence de la Cour de Justice, du Tribunal arbitral ou au rapport unanime du Conseil.

Dans ces hypothèses, et contrairement aux autres cas prévus dans les articles 10, 13, alinéas 4 et 11, le pacte ne se borne pas à dire que le Conseil « doit prendre les mesures nécessaires », il mentionne ces mesures et il explique comment elles devraient fonctionner.

L'article 16 du pacte s'exprime ainsi : « Si un membre de la Société recourt à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 et 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux du membre de la Société en rupture du pacte, et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, membre de la Société.

« En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers Gouvernements intéressés les effectifs militaires navals et aériens par lesquels les membres de la Société contribuent respectivement à la constitution des forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société.

« Les membres de la Société conviennent, en outre, de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'applplication des mesures économiques et financières, à prendre en vertu du présent article, pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter. Ils se prêtent également un mutuel appui pour résister à toutes mesures spéciales dirigées contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de pacte. Ils prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société.

« Peut être exclu de la Société tout membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres membres de la Société représentés au Conseil ».

L'article 16 est la disposition la plus importante du pacte en matière de sanctions; il constitue le siège de cette matière. En mettant de côté l'exclusion de la Société des Nations qui constitue une sorte de sanction juridico-diplomatique, on peut grouper les diverses mesures prévues par cet article autour de deux chefs.

1^o Les mesures économiques.

2^o L'opération armée.

1. Les sanctions économiques. — L'arme économique paraît de beaucoup la plus importante dans le système des sanctions du pacte; l'article 16, estime-t-on, est essentiellement d'ordre économique¹, et le paragraphe premier de cet article commence en effet par énumérer les mesures économiques à prendre contre l'Etat en rupture du pacte : cessation de toutes les relations commerciales et financières entre les Etats membres de la Société et l'Etat délinquant, prohibition de tous rapports entre ses nationaux et les leurs, engagement de faire cesser toutes communications financières, économiques et personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tous les autres Etats membres ou non de la Société. Le boy-

1. Voir rapport présenté au Conseil de la S. D. N. par la Commission internationale du Blocus.

cottage économique, quoique ne constituant pas un moyen nouveau n'a pourtant été pratiqué sérieusement qu'au cours de la Grande Guerre. Celle-ci, semble-t-il, a démontré avec une ampleur qui n'avait jamais été atteinte au cours de l'histoire, quels effets incalculables pourrait avoir l'utilisation effective du boycottage économique, surtout s'il est assuré par la maîtrise des mers. Cette expérience large et récente a fixé les idées sur l'efficacité de l'utilisation de cette arme au service de la Société des Nations projetée. « Lorsque l'univers sera réaménagé dans un sens wilsonien, disait M. Maxime Leroy, lorsque les Etats seront organisés presque aussi solidairement que nos départements entre eux, il y aura une discipline vraiment collective. Alors plus de neutres possibles, en droit et en fait, devant le crime de la Nation qui aura rompu le pacte international. Tous les Etats participeront au boycottage sévèrement¹ ».

Le Président Wilson, dans son message au Congrès le 8 janvier 1918 (14 points), réclamait²... « La liberté absolue de la navigation sur mer en dehors des eaux territoriales, aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre, « sauf » dans le cas où les mers seraient fermées en tout ou en partie par une action internationale tendant à faire appliquer des accords internationaux ». Il disait encore, dans son discours, prononcé au Metropolitan Opera House de New York, le 27 septembre 1918 : « Il ne saurait y avoir de combinaisons économiques particulières égoïstes à l'intérieur de la Société des Nations, ni de recours à aucune forme de boycottage et d'exclusion économique, à moins que l'exclusion des marchés du monde ne soit une pénalité économique que la Société des Nations elle-même aurait le droit d'infliger comme moyen disciplinaire et coercitif ».

Il ne faut pas cependant trop exagérer l'importance de l'utilisation des sanctions économiques : l'isolement économique d'un Etat le met sans doute dans une mauvaise situation, mais cet isolement ne produira tous les efforts désirés qu'à la longue et s'il s'agit d'un Etat riche et puissant, sa résistance sera plus durable et les boycottants eux-mêmes finiraient par

1. Cité par M. Hadjiscob, *op. cit.*, p. 180-181.

subir de grandes pertes. D'autre part, les mesures économiques pour être efficaces doivent être aussi complètes et aussi générales que possible, ce qui implique une solidarité et un certain esprit d'abnégation chez les boycottants, conditions qui ne se réalisent pas dans toutes les circonstances. Bref, le déclenchement de l'arme économique est coûteux, son effet est lent, et à la fin, les pertes ne seront pas seulement du côté de l'Etat boycotté, mais aussi bien du côté des boycottants. Les sanctions économiques, toutes seules, ne sont pas suffisantes; elles doivent être doublées par des mesures d'une autre nature.

Le général Smuts, qui était un fervent partisan du boycottage économique, le reconnaissait. Voici ce qu'il écrivait dans son ouvrage intitulé « *La Société des Nations. Une proposition pratique* ».

« Un boycottage commercial et financier si complet et déclenché d'une façon automatique aurait nécessairement des effets incalculables. L'expérience de cette guerre a montré comment un tel boycottage, assuré d'une manière effective surtout par la maîtrise des mers a réussi finalement à briser la plus grande puissance militaire que le monde ait jamais connue. Il est probable que la leçon ne sera pas perdue pour les Etats qui auraient à l'avenir des intentions criminelles. C'est cette puissance de l'arme économique et financière qui donne à penser à beaucoup d'autres que les membres de la Société ne sont pas tenus d'envisager une action autre que l'emploi de cette arme. Mon opinion est cependant que cette dernière mesure n'aura pas un effet suffisant si elle n'est pas appuyée par une action militaire et navale. Un puissant Etat militaire peut penser qu'une attaque brusquée peut atteindre son but en dépit de tous les boycottages, pourvu que l'on ne puisse pas craindre, de la part des autres membres de la Société, une riposte militaire redoutable. Cette crainte peut, dans certains cas, agir comme un préventif plus efficace que le boycottage lui-même, et je ne pense pas que la Société puisse obtenir des résultats satisfaisants, si en dernier ressort le respect du *moralorium* (c'est-à-dire la procédure de l'examen préalable des litiges) n'est pas garanti par la force ».

Les organismes de la Société des Nations semblent penser

autrement et, en effet, tous les travaux de la Société des Nations en matière de sanctions se portèrent à peu près exclusivement sur les mesures économiques de l'article 16 du pacte et négligèrent presque complètement les opérations armées.

Dès sa première année, la Société s'occupa de l'emploi éventuel de la sanction économique et de l'interprétation à donner au paragraphe premier de l'art 16. Au cours de sa huitième session (30 juillet-5 août 1920) le conseil délibéra sur les mesures préliminaires à prendre en exécution des dispositions dudit article. Dans un rapport présenté par M. Titoni et adopté par le Conseil le 3 août 1920, le rapporteur exprimait que, pour être efficaces, les mesures économiques doivent être étroitement coordonnées et décidées simultanément et immédiatement par tous les Etats. Il est donc nécessaire, disait M. Titoni, de créer des organes qui peuvent assurer d'une façon immédiate et parfaite cette coopération entre les différents pays dès qu'il y aura lieu de prendre les mesures prévues par l'article 16, et qui pourraient, en outre, contrôler l'application complète de ces mesures.

A la suite de ce rapport, le Conseil vota la résolution suivante.

« Le Conseil décide de faire figurer à l'ordre du jour de la première Assemblée de la Société des Nations l'examen des mesures nécessaires rendant possible l'application de l'article 16 du pacte. Dans ce but, il propose à l'Assemblée comme mesures préliminaires de créer une Commission internationale de blocus qui serait instituée en vertu des pouvoirs qui sont dévolus à la première Assemblée, afin d'étudier le problème d'organiser le plan général d'action, de créer les organes appelés à devenir permanents et d'élaborer les principes généraux qui doivent présider à leur action.

« Le Conseil propose qu'un Comité composé d'un nombre égal de membres du Conseil et de l'Assemblée, soit établi afin d'examiner la question de la constitution de cette Commission internationale et de ses fonctions ».

La première Assemblée estima préférable de laisser au Conseil lui-même le soin de créer cette Commission et il précisa que cette Commission soumettrait le résultat de ses travaux au Conseil qui les présenterait à l'Assemblée lors de la prochaine

session. Celle-ci accepterait, rejetterait ou modifierait alors les conclusions du rapport de la Commission de blocus.

Cette Commission, précisa encore la première Assemblée, sera composée de huit membres au plus, dont la moitié au moins seront des représentants des Etats qui n'ont pas de représentants permanents au Conseil. Elle aura le droit d'avoir recours aux conseils d'experts.

En attendant, la première Assemblée vota les règles provisoires suivantes pour guider la Société des Nations dans l'interprétation et le déclenchement des sanctions économiques.

A) Il est du devoir du secrétariat général de signaler à l'attention du Conseil tous les faits qui, d'après lui, établissent qu'un membre de la Société des Nations se trouve en rupture du pacte au sens de l'article 16.

B) Au reçu de cet avis, le Conseil, sur la demande d'un de ses membres, se réunira dans le plus bref délai possible pour l'examiner et il enverra le procès-verbal de la réunion à tous les membres de la Société.

C) Aussitôt qu'un membre de la Société des Nations aura acquis la conviction à la suite de la communication du procès-verbal du Conseil qu'une rupture au sens de l'article 16 a été commise, il sera de son devoir de prendre les mesures en vue de l'exécution des dispositions du paragraphe 1 de cet article.

D) Ces mesures devront comprendre la rupture de toutes relations diplomatiques avec l'Etat en rupture de pacte et l'interdiction de tous rapports commerciaux ou autres entre les habitants de son territoire et ceux de l'Etat en rupture de pacte. A cet effet, il faudra que chaque membre de la Société des Nations adopte immédiatement et conformément à sa propre constitution la législation nécessaire pour lui permettre d'interdire les rapports entre ses habitants et ceux de l'Etat en rupture de pacte. Les relations humaines peuvent subsister.

E) Si l'Etat en rupture de pacte a des frontières maritimes, il sera nécessaire d'en assurer le blocus efficace et le Conseil devra aussitôt rechercher les membres de la Société des Nations à qui il convient de demander de se charger de cette opération.

En fait, il ne se présenta pas d'occasions de donner effets à ces propositions provisoires. La Commission dite de blocus fut constituée par le Conseil conformément à la résolution de la première Assemblée; elle s'est réunie à Genève du 22 au 29 août 1921 et elle présenta son rapport au Conseil à la fin dudit mois. Les problèmes que suscite l'application de l'article 16 paragraphe 1, furent groupés par la Commission de blocus autour des quatre chefs suivants :

- 1° Dans quelles conditions y a-t-il lieu à sanctions ?
- 2° A qui appartient-il de décider qu'il y a lieu à sanctions ?
- 3° A quel moment appliquer ces mesures et par qui les faire appliquer ?
- 4° Comment les appliquer ?

Au reçu du rapport de la Commission de blocus, le Conseil l'a transmis à la deuxième Assemblée qui l'a renvoyé pour étude à sa 3^e Commission. Après un examen complet de la question, tant à la 3^e Commission qu'à l'Assemblée plénière, la 2^e Assemblée formulait le 4 octobre 1921 quatre amendements à l'article 16 du pacte et adoptait le même jour 14 résolutions fixant les directives qui doivent guider le Conseil ainsi que les membres de la Société des Nations en ce qui concerne l'application dudit article, en attendant l'entrée en vigueur des amendements.

Analyse de l'article 16, paragraphe 1^{er}.

Nous allons suivre dans l'examen des mesures économiques de l'article 16, l'ordre devenu classique adopté par la Commission internationale de blocus, par conséquent, nous étudierons successivement les questions suivantes :

A) Dans quelles conditions y a-t-il lieu à l'application des sanctions de l'article 16 ?

B) A qui appartient-il de décider qu'il y a lieu à ces sanctions ?

C) A quel moment appliquer ces mesures et par qui les faire appliquer ?

D) Comment les appliquer ?

Il ne nous restera ensuite qu'à examiner les sanctions militaires, navales et aériennes contenues dans le paragraphe 2 de ce même article 16.

A) *Dans quelles conditions y a-t-il lieu à sanctions dans l'art. 16 ?*

La simple lecture du texte suffit pour répondre à cette question. « Si un membre de la Société, dit l'article 16, recourt à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre, etc... ».

Donc les sanctions économiques de l'article 16 ne s'appliquent que si les deux conditions suivantes se trouvent réalisées :

la première est qu'un Etat, membre de la Société, recoure à la guerre;

la seconde condition est que cette guerre soit entreprise contrairement aux articles 12, 13 et 15 du pacte de la Société des Nations.

Voyons d'abord la première condition.

La question de savoir quand un Etat « recourt à la guerre » n'est pas aussi facile que cela semble à première vue. La question est relativement simple quand il y a une déclaration formelle de guerre. Mais nous savons que, parfois, les hostilités commencent sans qu'il y ait une déclaration de cette nature. Faut-il admettre alors que le simple acte unilatéral d'un Etat, sans qu'il y ait participation d'un autre Etat, constitue l'état de guerre ? Ne faut-il pas, au contraire, être deux pour faire la guerre ? Il y a, dans l'Histoire, plusieurs exemples d'agressions qui n'ont pas conduit à la guerre parce que, pour une raison ou pour une autre, l'Etat attaqué n'a pas résisté par la force et n'a pas considéré l'état de guerre comme établi. Il semble donc que l'état de guerre n'existe vraiment qu'à partir du moment où le pays attaqué relevant le défi qu'on lui jette a admis, à son tour, que l'état de guerre existe. Les commentateurs de 1921, en interprétant le deuxième membre

de la première phrase de l'article 16, alinéa 1, ont nettement établi que l'acte unilatéral d'une Nation ne peut créer un état de guerre.

Ce texte disait « qu'un Etat qui recourt à la guerre en violation des articles 12, 13, 15, sera considéré *ipso facto* comme ayant commis un acte de guerre contre tous les membres de la Société ». La Commission internationale de blocus, en interprétant ce texte, disait que « l'acte unilatéral de l'Etat fautif ne peut pas créer un état de guerre qui, d'ailleurs, pour la plupart des membres de la Société, serait une simple fiction. Cet état de guerre n'existerait entre l'Etat en rupture de pacte et les autres membres de la Société, que si ceux-ci procédaient à des actes de guerre contre lui, c'est-à-dire s'ils appliquent en ce qui concerne cet Etat et ses nationaux, indépendamment des mesures prescrites par l'article 16, celles qui sont conformes au droit national et que le droit des gens autorise à l'encontre d'un ennemi ». La 2^e Assemblée se rallia à l'opinion de la Commission de blocus et adopta une résolution ainsi rédigée. « L'acte unilatéral de l'Etat fautif ne peut pas créer un état de guerre, il ne peut que donner aux autres membres de la Société le droit de procéder à des actes de guerre ou de se déclarer en état de guerre avec l'Etat en rupture de pacte. Mais il est dans l'esprit du pacte que la Société des Nations tâche, tout au moins au début, d'éviter la guerre et de rétablir la paix par une pression économique ».

Les commentateurs de 1921 distinguent ainsi l'acte de guerre de l'état de guerre; appliquant ceci au premier membre de la première phrase de l'article 16, il faut dire que la première des deux conditions nécessaires à l'application des sanctions économiques ne se trouve pas réalisée et qu'un Etat ne saurait « recourir à la guerre » que si :

1. il a accompli un acte de guerre contre un autre Etat;
2. que si ce dernier a considéré l'état de guerre comme établi.

Remarquons tout de suite que ceci ne veut pas dire que la Société des Nations doive rester les bras croisés, attendant que les hostilités soient engagées, pour faire jouer les mesures coercitives de l'article 16. Dès qu'il y a une menace de guerre, elle doit, avant même qu'aucun acte de violence ait été com-

mis, intervenir pour prendre les mesures appropriées à sauvegarder la paix des Nations. Ce devoir est clairement tracé dans l'article 4 et surtout dans l'article 11 du Pacte.

La deuxième condition de l'application des sanctions économiques de l'article 16, est qu'un Etat recoure à la guerre « contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 et 15 du Pacte ». Ceci veut-il exclure l'application des sanctions de l'article 16 dans toute autre hypothèse? Il semble que oui. Le rapport de la Commission internationale de blocus remarquait justement que « le fait que le Pacte prévoit des sanctions pour des cas déterminés, signifie que l'article 16 n'impose pas d'obligations aux membres de la Société en dehors de ces cas¹ ».

La 2^e Assemblée a consacré ce point de vue en adoptant la résolution suivante :

« Les mesures économiques mentionnées à l'article 16 ne sont applicables (sous les réserves des dispositions spéciales de l'article 17) qu'aux cas spécifiques visés dans le dit article ». Quelles sont ces dispositions spéciales de l'article 17 ?

Cet article 17 stipule « qu'en cas d'un différend entre un Etat membre de la Société et un Etat non membre, ou entre Etats qui ne sont pas membres, alors l'Etat ou les Etats non membres de la Société seront invités à accepter les obligations qui s'imposent aux membres de la Société aux fins de règlement du litige aux conditions estimées justes par le Conseil. Si cette invitation est acceptée, les dispositions des articles 12 à 16 s'appliquent sous réserves des modifications jugées nécessaires par le Conseil.

«... Si l'Etat invité, ajoute le paragraphe 3 de l'article 17, refusant d'accepter les obligations des membres de la Société aux fins de règlement du différend, recourt à la guerre contre un membre de la Société, les dispositions de l'article 16 sont applicables ».

Enfin le paragraphe final de l'article 17 stipule que « si les deux parties invitées refusent d'accepter les obligations de membre de la Société aux fins de règlement du différend, le

1. Voyez ce rapport dans le Recueil des rapports et résolutions concernant l'article 16 du Pacte publié par la S. D. N. (A. 14, 1927 V.).

Conseil peut prendre toutes mesures et faire toutes propositions de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit ». Ce paragraphe, contrairement aux deux précédents, ne déclare pas que les dispositions de l'article 16 seront applicables.

En somme, suivant l'opinion de la Commission internationale de blocus et de la 2^e Assemblée de la Société des Nations, les sanctions économiques de l'article 16 ne s'appliquent que dans les cas spécifiques suivants :

1. Si un Etat membre de la Société « recourt à la guerre » contre un autre Etat membre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 et 15, c'est le cas spécifique mentionné par l'article 16.

2. Il y a également lieu d'appliquer obligatoirement ces sanctions dans les hypothèses visées au premier et au troisième paragraphe de l'article 17, soit qu'un Etat étranger à la Société ayant accepté de se soumettre aux dispositions du Pacte aux fins de règlement des différends recoure néanmoins à la guerre en violation de ces dispositions, soit qu'un Etat étranger refuse d'accepter les dites dispositions et recoure à la guerre contre un membre de la Société. Le champ d'application des sanctions économiques de l'article 16 est donc très restreint. Il ne vise qu'à assurer le respect des engagements inscrits dans les articles 12, 13 et 15.

En dehors de ces cas déterminés, l'application de ces sanctions reste facultative; le rapport de la III^e Commission de la 2^e Assemblée, le dit clairement : « Les mesures économiques... comme moyens, non seulement de mettre fin à des hostilités, mais encore de les prévenir ou d'assurer l'exécution des sentences arbitrales (ou judiciaires) peuvent être envisagées aussi dans d'autres cas. Pour citer des exemples, dans les situations auxquelles se réfèrent les dispositions de l'article 10, de l'article 11, premier alinéa, de l'article 17, alinéa 4, etc... Mais dans ces situations, l'application des mesures économiques n'a pas le caractère d'une sanction obligatoire comme dans l'hypothèse envisagée par l'article 16 (ou dans l'article 17, alinéas 1 et 3)¹.

1. *Rapports et résolutions concernant l'art. 16 du Pacte*, p. 31.

Cette interprétation limitative de l'article 16 est critiquée par quelques commentateurs du Pacte de la Société des Nations comme MM. Gonsiorowski, Schucking et Wehberg : à leur avis, les sanctions économiques doivent s'appliquer obligatoirement, au moins dans l'hypothèse de l'article 10. « Il est hors de doute », écrit M. Gonsiorowski, « que les sanctions prévues à l'article 16, s'appliquent au cas visé à l'article 10 du Pacte; les membres ont le devoir juridique et non pas la simple faculté de recourir à ces sanctions. Il est difficile de comprendre comment les membres de la Société pourraient s'acquitter de leur engagement de maintenir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique, si même des moyens de pression économique n'étaient pas obligatoires¹ ».

On reconnaît à cet endroit le louable désir de ces auteurs de faire bénéficier la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des Etats membres, des sanctions qui, sans doute, sont les plus solides du Pacte. Mais il faut admettre qu'il est difficile de concilier cette opinion avec le texte très clair et explicite de l'article 16.

Cet article organise toute une série de mesures : rupture de toutes relations commerciales et financières, entre les Etats membres et l'Etat coupable, interdiction de tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte, cessation de toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat membre ou non de la Société. Ces mesures doivent s'appliquer automatiquement et sans exception dès que les Etats ont acquis la conviction qu'il y a violation de pacte au sens y envisagé. Dès que cette éventualité se produit, les membres n'ont pas la liberté de choisir les sanctions à appliquer, celles-ci sont établies et coordonnées d'avance par l'article 16.

Rien n'oblige à ce qu'il en soit de même dans les autres cas où il y aura lieu de recourir à l'action coercitive de la Société.

En cas de violation de l'article 10, par exemple, le recours à des sanctions s'impose, certes, aux Etats membres, puisqu'ils

1. Voir Gonsiorowski, *S. D. N. et problème de la Paix*, p. 406, t. II, Schucking et Wehberg, p. 465.

ont pris l'engagement de se garantir mutuellement l'indépendance politique et l'intégrité territoriale, mais ils ont plus de latitude, plus de liberté à choisir les sanctions, ils peuvent, par exemple, estimer préférable de recourir immédiatement à des mesures militaires et d'ajourner les mesures économiques, or l'article 16, s'il s'applique dans la matière, ne se prête pas à cette liberté d'action; ils peuvent aussi s'ils recourent aux mesures économiques, choisir parmi celles-ci, par exemple rompre toutes relations commerciales et financières entre leurs Etats et l'Etat en rupture de pacte, sans faire cesser toutes communications commerciales, financières ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat membre ou non de la Société. Or, une juste interprétation de l'article 16, paragraphe 1, exige l'application de toutes les mesures y présentes qui forment tout un ensemble.

Bref, si les membres de la Société, dans l'hypothèse de l'article 10 du pacte, sont obligés d'employer des sanctions contre l'Etat qui viole cet article, ils ont la faculté de choisir celles-ci, les auteurs du pacte leur ont laissé la liberté du choix; pourquoi donc les astreindre à suivre rigoureusement l'ordre rigide de l'article 16; celui-ci ne doit être appliqué qu'à l'endroit où il y a un texte exprès, par exemple article 17, alinéas 1 et 3.

B) A qui appartient-il de décider s'il y a lieu à sanctions ?

La 2^e Assemblée de la Société des Nations a voté, à ce propos, la résolution suivante : « Il appartient aux différents membres de la Société de déterminer s'il y a eu rupture du pacte (au sens bien entendu de l'article 16). Les obligations qui incombent aux membres en vertu de l'article 16 découlent directement du pacte, et leur mise en vigueur relève de la foi due « aux traités ». C'est exactement ce que disait le rapport de la Commission internationale de blocus et ce rapport disait en plus : « qu'il semble, en effet, difficile de rendre obligatoire, pour une Nation libre et indépendante, la manière de voir, fût-ce du Conseil ou de la majorité des membres de la Société quand il s'agit de mesures aussi graves que celles qui doivent être prises en cas de rupture du pacte ».

Ajoutons que ce fut déjà l'opinion de la première Assemblée¹. Il ne peut, en effet, en être autrement. La Société des Nations n'est pas un super-Etat et le Conseil n'est pas un organisme souverain érigé au-dessus des gouvernements des Etats particuliers; il ne peut donc décider d'une manière qui s'impose à eux tous qu'un tel Etat est en rupture du pacte. La fonction du Conseil est de surveiller et de coordonner l'exécution des engagements pris. D'autre part, l'article 16 ne contient aucun engagement de la part des membres de la Société à considérer comme valable l'appréciation de *casus fœderis* par le Conseil ou par un autre organe de la Société, d'où il faut conclure que chaque Etat garde à ce propos tous ses pouvoirs. Le texte de l'article 16 ne dit même pas que pour le déclenchement des sanctions économiques, les puissances auront recours à l'intervention du Conseil; dès qu'ils auront acquis la conviction qu'une rupture du pacte au sens de l'article 16 existe, ils sont obligés juridiquement de prendre les mesures nécessaires en vue de l'exécution des sanctions économiques de cet article.

Mais il ne faut pas, d'autre part, pousser à l'extrême la liberté d'action des différents Etats; tous ces Etats sont des membres d'une même Société et qui dit Société dit droit, « *Ubi Societas, ibi jus* ». L'idée de la société implique une organisation, un certain ordre, une harmonie dans l'action. Elle implique aussi l'existence d'un certain organisme, d'un Conseil d'Administration chargé de coordonner l'action collective, et de sauvegarder les intérêts communs, et qui jouit d'une grande autorité morale auprès des membres, qui prend des initiatives, qui recommande des actions et qui en surveille l'exécution. Dans le pacte, cet organisme est incontestablement le Conseil. Il faut donc concilier d'une part la souveraineté et la liberté des Etats membres de la Société d'examiner, s'il y a lieu à sanctions, et de fixer le quantum et la nature de leur participation à l'action coercitive collective, avec, d'autre part, les intérêts communs de la Société

1. Elle a adopté ce point de vue en approuvant le rapport de sa 6^e Commission.

qui réclament une action rapide et coordonnée en cas de violation du pacte.

La Commission internationale de blocus a tracé la procédure qui, à son avis, sauvegarde autant que possible la souveraineté des Etats, tout en permettant au Conseil d'intervenir et d'exercer son action.

Dès qu'il y a rupture ou danger de rupture du pacte, au sens de l'article 16, le Conseil doit être saisi d'urgence, soit à la demande de l'un de ses membres, soit à la demande de l'Etat attaqué, soit enfin à la demande du Secrétaire général, et il doit se réunir aussitôt que possible. Le Conseil doit naturellement examiner tout d'abord s'il y a rupture du pacte au sens de l'article 16, puis si la rupture existe, il doit concevoir un plan commun d'action fixant le moment, et les modalités de la mise en application de l'article 16. Ce plan sera transmis d'urgence à tous les membres de la Société avec l'invitation de s'y associer.

Pour donner à l'avis du Conseil la plus grande influence, la Commission de blocus propose deux mesures :

1. Le Conseil doit convoquer à sa réunion, outre les Etats en conflit, les Etats « les plus intéressés » s'ils ne sont pas représentés au Conseil, c'est-à-dire ceux qui peuvent se trouver à proximité de l'Etat fautif, ou qui entretiennent ordinairement avec lui d'étroites relations économiques, ou encore ceux dont la coopération serait particulièrement utile pour l'application des sanctions de l'article 16.

2. L'avis du Conseil avec un exposé des motifs de cet avis doit recevoir la plus grande publicité, il s'agit d'impressionner l'opinion publique du monde entier « pour que les peuples eux-mêmes, comme le disait le rapport de la Commission internationale de blocus et, non seulement les Gouvernements, sentent nettement qu'il y a, en effet, matière à l'application de l'article 16 ».

Dans son rapport, la Commission de blocus parle de « décision du Conseil » ; cette expression n'est pas tout à fait exacte. Il s'agit plutôt « d'un avis ». M. Carl Shanzer, rapporteur de la troisième commission de la deuxième assemblée, rappelait qu'il ne s'agit pas ici d'une décision que le Conseil peut prendre mais d'un devoir qu'il exécute ; il ne doit émettre qu'un seul

avis ». Si tous les membres du Conseil sont d'accord, il semble peu probable que les autres membres ne se rallieront pas à son point de vue.

« C'est la grande autorité morale du Conseil, fortifiée par la présence des Etats intéressés, disait M. Shanzer qui doit conférer, à son avis, la force de conviction nécessaire pour assurer l'accord entre les membres de la Société et pour les décider à une action commune. En présence d'avis du Conseil jugeant qu'un Etat est en rupture de pacte, il sera bien difficile aux membres de la Société de se soustraire à l'exécution de leurs engagements ».

Mais il faut envisager l'hypothèse où les membres du Conseil ne seront pas d'accord qu'il y a rupture du pacte au sens de l'article 16. Il est à craindre que cette hypothèse ne se réalise trop souvent dans la pratique. Des doutes très sérieux peuvent s'élever sur la question de savoir qui a commis les premiers actes de guerre ou si l'Etat qui venait d'être attaqué s'était conformé à une recommandation unanime du Conseil ou à une sentence arbitrale ou judiciaire. Or, vu le grand nombre des membres du Conseil, 14 aujourd'hui, plus les représentants des Etats « directement intéressés », et qui seront, comme nous l'avons vu, invités à siéger au Conseil avec voix aux délibérations, il semble extrêmement difficile que l'unanimité qui est la règle dans les délibérations du Conseil puisse être réalisée. Ce ne sont pas seulement les éléments du droit et de la justice qui déterminent le vote des membres du Conseil, ce sont aussi, et il faut le dire, ce sont surtout les éléments politiques et les intérêts nationaux. Or, si le droit unit, la politique sépare, et les Etats ne se font pas facilement chevaliers de la justice, à moins qu'ils escomptent se procurer un certain avantage ou réaliser un intérêt particulier. Les autres Etats en dehors du Conseil ne manqueront pas de mettre à profit le désaccord qui pourrait se produire au sein du Conseil pour se dérober à l'obligation d'appliquer les sanctions ordonnées par l'article 16.

On voit que l'intervention du Conseil, si heureuse quand il arrive à un avis unanime, est au contraire très dangereuse quand cette unanimité fait défaut. Certes, la défaillance d'un ou de plusieurs Etats ne doit pas libérer les autres d'ap-

pliquer les sanctions, puisque nous avons vu que leurs engagements découlent directement du pacte et leur exécution dépend de la foi due aux traités. Dès que les Etats membres auront acquis la conviction qu'il y a rupture du pacte, au sens de l'article 16, leur devoir et leur honneur exigent qu'ils agissent contre l'Etat coupable de cette rupture. Mais ne nous y trompons pas, les mesures économiques n'arriveront pas à leur but, à moins qu'elles ne soient déclenchées rapidement et efficacement, et que si elles sont prises par le plus grand nombre des Etats; en cas de division de la Société dans son propre sein, l'arme économique perd beaucoup de sa valeur, et peut-être se tournera-t-elle contre ceux qui l'exécutent.

C) A quel moment appliquer les sanctions et par qui les faire appliquer.

L'article 16 déclare que les membres de la Société s'engagent à rompre «immédiatement» toutes relations commerciales et financières avec l'Etat qui recourt à la guerre contrairement aux engagements inscrits dans les articles 12, 13, 15. Les sanctions économiques doivent donc s'appliquer dès que les membres de la Société auront acquis la conviction qu'il y a rupture du pacte au sens de cet article, mais il faut concilier ceci avec ce qui a été dit plus haut à propos du rôle du Conseil dans cette matière. Celui-ci doit, nous l'avons vu, dire si, à son avis, il y a rupture ou non et concevoir un plan d'action commune; c'est donc lui qui fixera naturellement la date à laquelle cette action commune doit commencer. La deuxième assemblée a adopté à ce propos la résolution suivante: «Le Conseil doit fixer la date à laquelle il convient d'appliquer la pression économique visée à l'article 16 et notifier cette date à tous les membres de la Société».

Il n'y a pas, au fond, incompatibilité entre cette opinion et le texte de l'article 16 prescrivant une action «immédiate». Le Conseil doit, en pratique, se réunir immédiatement, et dans la plupart des cas, il serait déjà réuni dès les premiers actes de guerre et avant qu'il y ait état de guerre proprement dit, il pourrait donc fixer pour l'exécution des mesures coerci-

tives la date la plus rapprochée possible, l'action serait donc immédiate au sens stricte du mot.

Si le Conseil, pour une raison quelconque, ne se réunit pas immédiatement, il semble que les membres pourraient recourir aux sanctions avant tout avis du Conseil. Lors de la discussion sur l'article 16, à la deuxième assemblée, le représentant de la Grèce, M. Franguelis, avait proposé que les Etats ne pourraient appliquer les sanctions de l'article 16 avant que le conseil eût émis son avis et cet amendement fut repoussé par l'assemblée. Il est regrettable qu'il en ait été ainsi, car la liberté laissée aux Etats d'appliquer les sanctions de leur propre initiative et avant toutes recommandations du Conseil, pourrait donner lieu à des abus et créer des situations embarrassantes pour le Conseil.

b) Par qui faire appliquer les sanctions ?

Le pacte ne fait pas d'exception pour l'application des mesures économiques qu'il prévoit; celles-ci devront être appliquées par tous les membres de la Société; nous verrons qu'au contraire, en ce qui concerne les sanctions militaires, il ne pourrait être question de mobiliser toutes les armées des membres de la Société pour combattre l'Etat coupable. C'est que l'arme économique, pour atteindre efficacement l'Etat coupable, doit aboutir à l'isolement aussi complet que possible de celui-ci, et cela ne peut être obtenu que si les mesures économiques et financières sont convenablement pratiquées. D'autre part, ces mesures pourraient léser grandement les intérêts de ceux qui les appliquent; elles demandent, en effet, un grand sacrifice de la part de ceux-ci, et il est très juste que les charges soient partagées par tous les membres de la Société. « Si l'impression se répandait, disait le rapport de la Commission de blocus, que l'on cherche à établir un système général de différenciation et de placer certains Etats dans des catégories différentes, il en résulterait de nombreux motifs de malentendu et de jalousie entre les Etats. Dans la conduite de ces opérations, évidemment très difficiles, on ne saurait exagérer l'importance qu'il y a à donner l'impression que tous les Etats sont traités avec l'impartialité la plus absolue ».

Pourtant, il ne faut pas exagérer la portée de ce principe; il faut l'interpréter selon la nature des choses et le bon sens. Or, les Etats ne sont pas tous égaux; il y a les grandes puissances et il y a les petits Etats. Il y a les Etats riches et les Etats faibles; il y en a qui entretiennent des relations commerciales et financières avec tout le monde, et d'autres qui n'ont de rapports réguliers qu'avec quelques-uns seulement; les Etats ne supporteront donc pas de la même façon la même charge. Tenant compte de toutes ces circonstances, la 2^e Assemblée, d'accord avec la Commission de blocus, après avoir établi comme principe général que tous les Etats doivent être tous sur le même pied d'égalité, pour l'application des mesures économiques, a admis que dans l'application pratique de ce principe général, il y a lieu à certaines réserves à un double point de vue. Voici la résolution de l'Assemblée. « Tous les Etats doivent être sur le même pied pour l'application des mesures économiques, sous les réserves suivantes.

« 1) Il peut être nécessaire de recommander l'exécution de mesures particulières pour certains Etats;

« 2) S'il est reconnu opportun d'ajourner, pour certains Etats, en tout ou partie, la mise en action effective des sanctions économiques prévues par l'article 16, cet ajournement ne pourra être admis que dans la mesure désirable en vue d'assurer le succès du plan d'action concerté en commun, ou de réduire au minimum, pour certains membres de la Société, les pertes et les inconvénients qui peuvent résulter de la mise en œuvre des sanctions. »

Ces deux réserves, nous le voyons, sont en sens inverse l'une de l'autre.

La première réserve est compréhensible. Le Conseil peut recommander à certains Etats, qui, à raison de leur situation géographique (par exemple, leur situation limitrophe ou à proximité de l'Etat fautif) de prendre des mesures particulières dont il serait peu nécessaire ou même tout à fait inutile d'exiger l'adoption par d'autres membres; ou bien un blocus maritime des côtes de l'Etat fautif est jugé nécessaire (dans ce cas le Conseil aurait recours tout naturellement à certaines puissances navales qui seront le plus capables d'appliquer ces mesures). D'autre part, le fait pour certains

Etats desuspendre tout commerce et toute relation avec l'Etat coupable, pourrait entraîner, dans son économie générale, des troubles plus graves que la guerre elle-même. La deuxième réserve a pour but de parer à de telles circonstances. Ce sera par exemple le cas d'un petit Etat qui entretient d'étroites relations financières et commerciales avec une grande puissance déclarée en rupture de pacte. La rupture immédiate de tous les rapports avec celle-ci pourrait bouleverser totalement la situation économique du petit Etat et, par répercussion, elle pourrait gêner l'action collective des autres membres. C'est donc dans l'intérêt des petits Etats aussi bien que dans celui de toute la Société qu'une telle réserve fut admise.

Les Gouvernements danois, norvégien et suédois avaient, dès le début en 1920, saisi la première Assemblée des amendements du texte de l'article 16 inspirés de la même idée. Ces amendements furent renvoyés à la Commission des amendements du pacte constituée par le Conseil à la demande de la première Assemblée. La Commission d'amendements conseilla d'ajourner l'examen des amendements scandinaves jusqu'au moment où les délibérations de l'Assemblée auraient indiqué les grandes lignes de la politique à suivre en cette matière. Il fallait attendre, en effet, les travaux de la Commission de blocus. A sa réunion, la Commission de blocus a considéré qu'il fallait donner une suite pratique à ces amendements, et elle proposa alors à la deuxième Assemblée un amendement ainsi conçu. « Toutefois, sur la demande d'un membre qui justifiera que les facilités qu'il demande sont nécessaires à sa sécurité aussi bien économique que politique, le Conseil a qualité pour accorder telle dérogation qu'il jugera ne pas aller à l'encontre du but poursuivi par l'article 16. » La Commission avait soin de spécifier que ce qu'elle envisageait n'est pas un système général d'exception, mais seulement une exemption pour un cas spécifique et dans les circonstances particulières qui la justifient.

Il y a eu sur ce point une longue discussion à la troisième Commission de la deuxième Assemblée; la majorité de la Commission n'a pas pensé admettre comme principe que de véritables dérogations aux obligations de l'art. 16 puissent être accordées, mais elle admettait que les mesures économiques

puissent être prises dans des circonstances données avec une certaine graduation, non pas dans un intérêt particulier, mais dans l'intérêt commun.

A la fin, la troisième Commission a suggéré à l'Assemblée, qui l'adopta, l'amendement suivant, à insérer après le premier alinéa de l'art. 16 du pacte.

« Toutefois, si le Conseil jugeait que, pour certains membres, l'ajournement, pour une période déterminée d'une quelconque de ces mesures dût permettre de mieux atteindre l'objet visé par les mesures mentionnées dans le paragraphe précédent, ou fût nécessaire pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qu'elles pourraient leur causer, il aurait le droit de décider cet ajournement ».

La simple comparaison entre ce texte définitif adopté par la deuxième Assemblée et celui proposé par la Commission internationale de blocus montre que le premier est beaucoup moins libéral que le deuxième.

Remarquons, d'autre part, que c'est le Conseil qui est juge de l'opportunité de toute dérogation et c'est lui qui l'accorde. L'amendement lui donne ainsi un véritable pouvoir de décision.

D) *Comment appliquer les sanctions économiques*

L'application des sanctions économiques est une opération très complexe, car elle suscite des questions d'ordre politique, juridique, économique et militaire. C'est au Conseil qu'incombe la tâche difficile de guider et de coordonner l'action collective de la Société et il pourrait recourir pour l'exécution de cette tâche aux conseils des experts, c'est-à-dire des organes techniques. Leur concours est en effet nécessaire, par exemple, pour recueillir d'une façon méthodique des informations précises et complètes sur les relations économiques et financières des Etats ou pour préparer le plan de l'appui mutuel recommandé par l'alinéa 3 de l'art. 16, ou enfin, pour étudier les questions juridiques qui résultent du blocus maritime effectif. On voit par ces simples exemples que certains travaux nécessaires pour l'application éventuelle de l'arme

économique devraient être préparés et étudiés à l'avance; c'est pourquoi le Conseil avait envisagé, au début, la constitution d'organes permanents qui pourraient, le cas échéant, en assurer d'une façon immédiate et parfaite l'application.

Cette idée a été combattue à la première Assemblée de la Société des Nations, notamment par le représentant de la France, M. Léon Bourgeois. On craignait alors que ces organes permanents ne se substituassent au Conseil dans une certaine mesure, ou que celui-ci ne s'en remît à eux d'une partie de sa responsabilité.

La Commission internationale de blocus n'estimait pas non plus qu'il fût nécessaire de créer un organisme permanent; le jour où une action commune de la Société deviendrait nécessaire, le Conseil pourrait se faire aider par une Commission technique constituée « ad hoc ».

La deuxième Assemblée partagea cette opinion de la Commission de blocus et adopta une résolution ainsi rédigée: « Le Conseil, pour la mise en œuvre des sanctions de l'art. 16 pourra se faire aider, s'il le juge utile, d'une Commission technique siégeant en permanence dès que l'action sera déclenchée, et qui comprendra, s'il est désirable, des représentants des Etats les plus particulièrement intéressés ». Ces représentants seront désignés par le Conseil.

Il appartient, bien entendu, aux différents Gouvernements de prendre, chacun en ce qui le concerne, les mesures d'ordre législatif et exécutif jugées nécessaires pour la mise en œuvre de l'art. 16. On ne peut pas, en effet, établir des règles uniformes, car elles dépendent de la constitution de chaque Etat, mais il importe beaucoup que les Etats membres de la Société puissent prendre ces mesures immédiatement et simultanément.

Une enquête du secrétaire général de la Société des Nations auprès des divers gouvernements en vue de connaître l'état de leur législation respective, a permis de voir combien ces législations sont différentes les unes des autres. La deuxième Assemblée estima opportun de rappeler aux différents Etats membres la nécessité d'exécuter sans délai les engagements qu'ils ont pris en vertu de l'art. 16 du pacte; elle adopta la résolution que voici. « Le Conseil doit rappeler à tous les

membres de la Société que les gouvernements des différents Etats doivent prendre les mesures préparatoires requises, surtout d'ordre législatif, leur permettant d'appliquer, sans perdre de temps, les mesures nécessaires de pression économique ».

Il est difficile d'indiquer à l'avance et d'une façon détaillée, toute ces mesures de pression économique. L'article 16 en cite les plus importantes; rappelons en les termes. « Les membres de la Société s'engagent à rompre immédiatement avec l'Etat coupable toutes relations commerciales ou financières; à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte, et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat membre ou non de la Société ». Ces mesures sont donc essentiellement d'ordre économique; des mesures qui ne seraient pas de nature à exercer une influence déterminante sur la force de résistance économique de l'Etat fautif ne rentreraient pas dans le cadre des mesures à prendre en vertu du paragraphe premier de l'article 16. Il en résulte que le maintien des relations diplomatiques n'est pas impossible en pareil cas étant donné que les membres de la Société ne se trouvent pas *ipso facto* en état de guerre avec l'Etat fautif; mais, étant donné que l'application des mesures commerciales et financières crée une situation anormale dans les rapports des Etats boycottants et de l'Etat boycotté les membres de la Société peuvent se contenter du rappel de chefs de mission.

On peut de même maintenir les relations consulaires; leur maintien pourrait être utile en vue d'un changement d'attitude de l'Etat en rupture du pacte.

Par contre, les mesures commerciales et financières doivent être appliquées aussi rapidement et aussi rigoureusement que possible. Les commentateurs de 1921 semblent adopter le principe de la graduation dans l'application de l'arme économique. « Si l'application du blocus économique se prolongeait, disait une des résolutions de la deuxième Assemblée, des mesures de plus en plus rigoureuses pourraient être prises ». La suppression du ravitaillement de la population civile de l'Etat fautif devrait être considérée comme une extrême mesure

de rigueur à appliquer seulement si les autres mesures disponibles sont clairement insuffisantes ». Ce principe de graduation dans l'application de l'arme économique n'est conforme ni à la lettre ni à l'esprit de l'art. 16. La lettre d'abord, cet article parle de l'engagement de rompre « immédiatement » toutes les relations commerciales et financières et personnelles, ce qui ne veut pas dire « progressivement ». Quant à l'esprit de l'article 16, il faut se rappeler que la rupture du pacte dans le sens de cet article est un cas très grave. C'est le fait d'un Etat résolu à la guerre et devant la volonté criminelle duquel tous les efforts pacifiques auraient définitivement échoué. Il faut donc que pareil Etat soit traité avec la dernière rigueur et, dès le début ; tergiverser, graduer les sanctions, c'est faire le jeu de l'agresseur. Il faut encore une fois que le « choc » soit sévèrement ressenti et le plut tôt possible par le Gouvernement ainsi que par le peuple de cet Etat coupable.

En vertu de l'art. 16 alinéa 1, les membres de la Société des Nations doivent, non seulement rompre immédiatement toutes relations commerciales et financières avec l'Etat fautif, mais ils s'engagent aussi à interdire tous les rapports entre leurs nationaux et ceux de cet Etat et, en plus, à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, membre ou non de la Société des Nations.

Pour la rupture de ces relations, cet article prend comme critérium la nationalité et non pas la résidence. Si on l'applique littéralement, il résulte que les citoyens des Etats boycottants continueront à avoir des relations avec leurs compatriotes se trouvant sur le territoire même de l'Etat fautif, ainsi qu'avec les habitants étrangers de ce territoire ; puisque ni les uns ni les autres ne sont « des nationaux de l'Etat fautif » et si celui-ci est, par hasard, un pays d'immigration, comprenant donc un grand nombre d'étrangers, des relations importantes continueront ainsi à exister entre cet Etat et le dehors ; l'isolement économique ne serait alors qu'un vain mot.

Le critérium de nationalité implique d'autre part que les membres de la Société des Nations doivent interdire à leurs

nationaux toutes relations avec les sujets de l'Etat fautif qui se trouvent à l'étranger et par conséquent, soit sur le territoire d'un Etat membre de la Société ou d'un Etat non membre de la Société. Dans le premier cas, on ne peut pas concevoir une rupture complète, à moins que les sujets de l'Etat fautif soient détenus provisoirement, et dans le deuxième cas, la rupture est presque impraticable.

Pour atteindre le but poursuivi par l'article 16 alinéa 1, qui est l'isolement économique de l'« Etat » coupable, l'interdiction de toute communication doit jouer de sol à sol, d'Etat à Etat plutôt qu'à l'intérieur de chaque Etat entre nationaux de l'un et ceux des autres.

C'est pour cette raison que le terme « nationaux » inscrit dans l'article 16 a soulevé de longues discussions à Genève.

La première Assemblée a déclaré que le mot « nationaux » doit être interprété comme synonyme d'habitants et la Commission de blocus a spécifié que le terme doit être compris dans le sens de « résidents ». Cette interprétation était trop libérale; elle s'écarte du sens habituel du mot; c'est pourquoi la commission de blocus trouva que la meilleure solution, c'est de donner une forme nouvelle à l'article 16. La deuxième Assemblée vota un amendement visant à remplacer, dans le premier alinéa de cet article, le mot « nationaux » par les mots « les personnes résidant ».

Le texte voté en 1921 n'était pas non plus pleinement satisfaisant. On s'est borné à substituer le critérium de résidence à celui de nationalité, tandis qu'on pourrait peut-être mieux résoudre cette question en essayant une combinaison entre ces deux systèmes. On pourrait y arriver de deux manières; en premier lieu en adoptant le cumul obligatoire fondé à la fois sur la nationalité et sur la résidence, ceci avait été proposé par la délégation française à la deuxième Assemblée, mais cette proposition a été retirée ensuite devant l'opposition de la majorité de cette Assemblée. Il y a, en deuxième lieu, le cumul facultatif en ce sens que, en sus de l'interdiction obligatoire des rapports entre les personnes résidant sur le territoire et l'Etat en rupture du pacte, et celles résidant sur les leurs, il serait possible aux Etats membres de la Société d'édicter une autre interdiction concernant les rapports entre leurs nationaux et ceux de cet Etat.

Le Gouvernement britannique a présenté en 1923, à la première Commission de la 4^e Assemblée, un amendement en ce sens et qui visait à modifier celui adopté par la deuxième Assemblée en 1921.

La deuxième phrase de l'art. 16 alinéa 1, telle qu'elle est amendée par la deuxième Assemblée, est ainsi conçue : « Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre les personnes résidant sur leur territoire et celles résidant sur le territoire de l'Etat en rupture du pacte, et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles, entre les personnes résidant sur le territoire de cet Etat et celles résidant sur le territoire de tout autre Etat membre ou non de la Société ».

L'amendement britannique entend modifier cette phrase comme il suit : « Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports, sinon entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte, au moins entre les personnes résidant sur leurs territoires et les personnes résidant sur le territoire de l'Etat en rupture de pacte, et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles, sinon entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat membre ou non de la Société, au moins entre les personnes résidant sur le territoire de tout autre Etat membre ou non de la Société ».

La 4^e Assemblée, sur la proposition de sa 1^{re} Commission, renvoya à la 5^e Assemblée (1924) la discussion sur les amendements du Gouvernement britannique à l'article 16 du pacte.

La rédaction de l'amendement britannique n'était pas, en effet, tout à fait claire, les mots « sinon » et « au moins » pourraient faire surgir des doutes qu'il faudrait essayer d'éluider par une autre rédaction. Ces termes ont l'air plutôt de présenter la seconde éventualité comme couvrant un champ plus restreint que la première.

A la fin, la discussion relative à la deuxième phrase de l'article 16 alinéa 1 a abouti à la formule suivante, adoptée par la cinquième Assemblée.

« Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales et financières, à interdire tous rapports au moins entre les personnes résidant sur leurs territoires et les personnes résidant sur les territoires de l'Etat en rupture du pacte; en outre, à leur convenance, entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture du pacte. Ils s'engagent également à faire cesser toutes relations commerciales, financières ou personnelles, au moins entre les personnes résidant sur le territoire de cet Etat et celles résidant sur le territoire de tout autre Etat membre ou non de la Société, et en outre, à leur convenance, entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat membre ou non de la Société ». Cet amendement a sur celui de 1921 l'avantage de concilier toutes les opinions. Il lève les appréhensions légitimes de certains Etats qui n'entendaient pas, par une ratification de l'amendement de 1921, s'interdire désormais de recourir à toute prohibition autre que celle fondée sur le seul critérium de la résidence. Il ne remet pas en cause l'amendement voté en 1921, mais il laisse aux Etats la liberté d'ajouter, à leur convenance, des prohibitions fondées sur la nationalité, partout où elles peuvent être organisées pratiquement; il renforce les sanctions économiques de l'article 16, parce qu'il empêche les nationaux de l'Etat fautif qui résident sur le territoire d'Etats étrangers à l'application des sanctions, de fournir à leur pays des matières servant à la guerre obtenues dans un des Etats participant au blocus.

Que valent ces mesures économiques ?

L'arme économique ne peut exercer la pression désirée à moins que l'isolement de l'Etat coupable ne soit complet. Or, l'existence hors de la Société d'Etats puissants et riches, qui peuvent entretenir avec celui-ci des relations commerciales et financières, diminue grandement l'efficacité des sanctions appliquées par les membres de la Société des Nations.

A l'origine, la Société des Nations était conçue comme devant comprendre tous les Etats; or, aujourd'hui, cela n'est pas encore réalisé. Il faut donc, si les membres de la Société ne veulent pas que les sanctions économiques deviennent vaines, trouver le moyen d'y associer les Etats non membres

de la Société. La Commission internationale du blocus se bornait à déclarer qu'en ce qui concerne les Etats qui ne sont pas membres de la Société des Nations, l'on devra faire tous les efforts possibles pour conclure des accords qui assureraient la collaboration au moins passive de ces Etats aux mesures qui seraient prises. Cette recommandation s'applique également à tous les Etats exportateurs et à tous les Etats dont le territoire serait limitrophe de l'Etat coupable.

La Commission internationale du blocus n'a pas cru nécessaire de prendre une décision sur les mesures qui pourraient être adoptées au cas où l'on ne saurait arriver à des accords (cas que cette Commission estime d'ailleurs peu probable).

Nous ne partageons pas cet optimisme exagéré de la Commission du blocus. L'exemple de ce qui s'est passé pendant la dernière guerre peut nous faire comprendre quels incalculables profits pourraient réaliser les Etats qui restent en dehors des hostilités en continuant à traiter avec l'Etat violateur du pacte, surtout si c'est une grande et riche puissance. Inviter les Etats non membres à participer même passivement aux mesures économiques, c'est leur demander un très grand sacrifice auquel ils ne consentiraient pas à moins qu'ils n'y soient forcés ou intéressés. Si l'Etat en rupture du pacte a, comme voisin, une puissance étrangère à la Société, on ne saurait, sans le consentement de cet Etat limitrophe établir un blocus efficace; pour le faire, il faudrait établir un blocus territorial sur le sol de cet Etat non membre de la Société, ce qui constituerait une occupation et une mesure hostiles; bref, les sanctions économiques risquent, dans un pareil cas, d'être gravement diminuées ou tout au moins longuement prolongées.

Si l'Etat coupable a un littoral, il serait nécessaire d'empêcher toutes relations sur mer; autrement l'isolement complet de cet Etat serait loin d'être atteint. On aurait donc à imposer au littoral de l'Etat coupable un blocus effectif. Dans plusieurs documents de la Société des Nations, il est question de « la Commission internationale de blocus » et de « blocus économique » comme désignant l'ensemble des mesures commerciales et financières envisagées par l'article 16 du pacte. Cette désignation ne correspond pas

au sens traditionnel que donne à ce terme le droit international. En droit international, lorsqu'on emploie le mot « blocus », on l'entend toujours au sens de blocus maritime qui consiste dans l'interdiction de toute communication entre les ports et les parties de côtes bloquées et le reste du monde maritime, par l'interposition d'une force navale. Aucun navire ne peut entrer ni sortir, quelle que soit la nationalité ou la nature de son chargement¹ ».

Les Etats ont longtemps reconnu comme légitime un blocus régulièrement notifié, alors même qu'aucune force navale ne se serait présentée pour le faire respecter, c'est ce qu'on appelle blocus de papier ou de cabinet ou encore blocus fictif. C'était surtout la pratique des grandes puissances maritimes : la Hollande autrefois, l'Angleterre plus récemment. Beaucoup d'autres puissances se plaignaient très justement de l'abus de ce blocus fictif ; il suffirait, en effet, d'un simple décret, d'un trait de plume pour déclarer comme bloquées de longues parties de côtes d'un Etat adverse. Par la déclaration de Paris du 16 avril 1856 et de Londres du 26 février 1909, la théorie du blocus a été refaite. Ces accords, aboutissements de longues discussions où se heurtaient violemment les doctrines opposées, ont déclaré la nécessité pour tous blocus d'être effectifs. Ceci exige la présence d'une force navale assez puissante devant les lieux bloqués pour faire respecter le blocus. Cette règle s'applique aussi bien au blocus établi en temps de guerre qu'au blocus dit « pacifique ».

Pour l'application du blocus, le Conseil aura recours naturellement aux Etats les plus aptes à exécuter, c'est-à-dire aux puissances maritimes. Nous avons dit qu'il peut être nécessaire de recommander des mesures particulières à certains Etats ; celle du blocus effectif est sans doute la plus importante de ces mesures particulières. Les commentateurs de 1921, pourtant, semblent le reléguer au deuxième rang ; la Commission internationale du blocus, en raison de son caractère plutôt économique, a hésité à se prononcer sur l'application du blocus maritime et sur l'exercice du droit de visite. Elle

1. Voyez Jean Alessandrini (commissaire de marine), *Contributions à l'étude des Blocus nouveaux*.

a considéré que ce n'était pas exactement sa tâche de traiter des questions navales et militaires. Elle s'est bornée à dire dans son rapport qu'il pouvait devenir opportun d'imposer et de maintenir un blocus effectif du littoral de l'Etat fautif, et qu'il pourrait également être opportun qu'un certain nombre des membres de la Société exercent le droit des belligérants d'arraisonner et de visiter les navires en mer. Ce sont là, ajoute le rapport, des mesures que l'on pourrait peut-être avoir à prendre, mais il conviendrait évidemment d'étudier sérieusement toutes ces mesures et la Commission ne croit pas qu'il y ait lieu d'adopter celles-ci, à moins que l'expérience n'ait prouvé que les sanctions économiques imposées exigent l'emploi des mesures complémentaires.

Elle ajoutait enfin, que si l'on décidait d'avoir recours à ces dernières, le Conseil serait chargé, aux termes du paragraphe 2 de l'article 16, de recommander quelles forces navales devraient être employées, et il serait nécessaire que tous les pays dont on utilisera les forces navales établissent des tribunaux de prises.

Les travaux de la deuxième Assemblée ne sont pas plus réconfortants à ce propos. Une proposition a été faite à la troisième Commission de cette Assemblée d'inviter le Conseil à nommer une Commission spéciale d'experts juridiques navals et commerciaux pour lui confier l'étude des règles sur l'application du blocus maritime considéré comme mesure complémentaire des sanctions économiques prises par l'article 16 du pacte. Mais la majorité de la Commission n'a pas cru devoir se rallier à cette proposition.

En considérant le blocus maritime comme une mesure complémentaire que le Conseil peut, en vertu de l'article 16, alinéa 2 du pacte, recommander aux Etats, on affaiblit beaucoup la portée des sanctions économiques de cet article.

Non, le blocus maritime n'est pas une mesure complémentaire; elle est, selon nous, une mesure principale qui doit être appliquée, non pas en vertu de l'alinéa 2 de l'article 16, mais de l'alinéa 1 de cet article. Les membres sont obligés de l'effectuer; c'est un devoir qui s'impose à eux et non pas une faculté laissée à leur choix parce qu'ils se sont engagés, en vertu de l'article 16 paragraphe 1, à faire cesser toutes

communication financières, commerciales ou même personnelles entre les nationaux de l'Etat coupable et ceux de tout autre Etat membre ou non de la Société.

Certes, il ne faut pas réclamer que tous les Etats participent aux opérations du blocus, ce sont naturellement les Etats possédant une flotte maritime d'une certaine importance qui doivent veiller à l'application de cette mesure. C'est pour cette raison, peut-être, que les organismes de la Société des Nations hésitent.

Comme on l'a fait remarquer, les Etats ne se soucient pas de se faire les « chevaliers de la justice ».

Il y a encore une autre raison beaucoup plus sérieuse; le blocus maritime lèse inévitablement les intérêts des Etats non adhérents et on pourrait craindre de graves difficultés entre les Etats ainsi lésés dans leur intérêt et les Etats exerçant le blocus.

Faut-il rappeler le souvenir de la Grande Guerre, où les manœuvres des sous-marins allemands ont suscité partout le mécontentement des neutres et n'ont pas été sans exercer une grande influence sur l'attitude ultérieure du plus redoutable d'entre eux, les Etats-Unis d'Amérique?

2. Les sanctions militaires. — A) *Leur caractère facultatif.* — L'application des sanctions économiques constitue une obligation qui s'impose aux Etats membres de la Société des Nations dès qu'il y a violation du pacte au sens de l'article 16. L'application des sanctions militaires (militaires, navales et aériennes) ne constitue pas, au contraire, une obligation mais une simple faculté. Cette différence dans le caractère résulte du langage même du pacte de la Société des Nations.

En effet, tandis que l'alinéa 1 de l'article 16 stipule que « si un membre recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13, et 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société, et que ceux-ci s'engagent alors à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières et à interdire... etc... L'alinéa 2 de cet article 16 se borne à dire que dans ce cas, « le Conseil

a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires et navals par lesquels les membres de la Société des Nations contribueront respectivement à la constitution des forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société. » Donc, dans l'alinéa 2, il ne s'agit pas « d'engagement », mais de « recommandation » adressée par le Conseil aux divers gouvernements et l'on sait que les recommandations du Conseil quelle que soit son autorité n'ont pas la force d'une obligation juridique.

Remarquons, d'autre part, qu'on ne peut pas s'appuyer sur la déclaration de l'article 16 alinéa 1 que le membre qui recourt à la guerre contrairement aux articles 12, 13 et 15, sera considéré *ipso facto* comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société pour dire que ces derniers, étant présumés en guerre avec l'Etat violateur du Pacte (au sens de l'article 16) devront agir militairement contre celui-ci; un tel langage méconnaît la distinction entre l'acte de guerre et l'état de guerre. Et si le membre qui recourt à la guerre en violation des articles 12, 13 et 15, est fictivement considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société, néanmoins, il n'est pas considéré comme en état de guerre avec eux; les autres membres de la Société demeurent libres d'entreprendre ou non contre lui des opérations militaires.

B) *Leur valeur*

Ainsi, reléguée au dernier plan et dénuée de tout caractère obligatoire, la valeur des sanctions militaires de l'article 16 alinéa 2 est réduite à presque rien.

On pourra peut-être dire que si ces sanctions, au lieu d'être facultatives comme elles le sont, étaient au contraire obligatoires, les résultats pratiques auraient été les mêmes puisqu'en effet, le Conseil de la Société des Nations ne possède aucun moyen pour obliger, le cas échéant, le membre de la Société à appliquer les sanctions. Il y a là, on ne peut le nier, une part de vérité, mais n'en est-il pas ainsi dans le plus grand nombre des engagements internationaux ?

ne reposent-ils en fin de compte sur la bonne foi des Etats ? Cependant, un engagement international, même dépourvu de sanctions, a pourtant plus de valeur qu'une simple faculté. L'Etat qui n'exécute pas son engagement juridique doit tout au moins s'expliquer et donner des raisons pour justifier son attitude, et si ces raisons ne sont pas jugées sérieuses, il se révèle à l'opinion publique mondiale comme un Etat malhonnête manquant à sa parole; mais quand il s'agit d'une mesure facultative, comme le sont les sanctions militaires dans le système du pacte, alors les Etats sont libres et s'ils ne l'exécutent pas, ils ne doivent d'explications à personne; ils ne manquent à aucune obligation puisqu'il n'en existe pas. C'est pourquoi nous regrettons sincèrement que les sanctions militaires, navales et aériennes puissent être considérées par le pacte comme des mesures facultatives et non pas comme découlant d'une obligation juridique. Même en supposant que, dans un cas concret, les membres de la Société des Nations acceptent l'invitation du Conseil d'employer les sanctions militaires, navales et aériennes contre un Etat coupable, on chercherait vainement alors dans le Pacte un procédé permettant aux membres de la Société des Nations d'intervenir rapidement et efficacement. Or, les opérations militaires sont d'un manie-ment difficile, surtout lorsqu'il s'agit de réunir les forces de plusieurs Etats pour entreprendre une action commune.

C) *Exposé Léon Bourgeois*

A la Conférence de la Paix, M. Léon Bourgeois, l'illustre représentant de la France à la Commission de l'Hôtel Crillon, chargé d'élaborer le Pacte de la future Société des Nations, s'efforçait d'insérer dans ce Pacte l'idée de la création d'un organe permanent capable d'assurer l'efficacité des sanctions militaires; il avait défendu fermement l'amendement de la délégation française à l'article 9 du projet du Pacte. D'après cet amendement, « un organisme permanent sera constitué pour prévoir et proposer les moyens militaires et navals d'exécution des obligations que la présente convention impose aux hautes puissances contractantes et

pour en assurer l'exécution immédiate dans tous les cas d'urgence ». M. Léon Bourgeois exposait à la séance plénière du 14 février 1919 la nécessité de la création d'un tel organisme. « Nous nous dressons, disait-il, contre le renouvellement possible de la guerre... Mais la guerre ne s'improvise pas, surtout quand il faut réunir les forces d'Etats divers, nombreux, éloignés, dont les points d'action sont dispersés sur toute la surface du monde. Chez chaque peuple, la volonté de ne pas risquer la vie de ses enfants dans une action militaire sans que les pouvoirs souverains de l'Etat aient examiné si les conditions du Pacte exigent l'intervention, si l'on est bien dans un cas où l'obligation d'action; la nécessité de consulter les organes légaux de la représentation nationale, d'obtenir les votes du Parlement avant toute action, exigent des délais. Il faut du temps pour ces délibérations, et elles seront même impossibles si on ne soumet pas un plan préalablement étudié pour cette action d'appel que la Société des Nations doit adresser à chacun, si on ne prévoit pas où, comment, les contingents nationaux pourront et devront être dirigés. Enfin, en cas de menace d'agression, il faut que, à l'avance, les mesures aient été établies, soumises et concertées pour que, d'abord, un frein préalable soit opposé aux mauvaises volontés et aux mauvaises intentions des insoumis. S'ils savent ce qu'on a préparé, ce qu'on préparera pour résister à l'agression, ils ne la tenteront pas. Dans le cas contraire, ils seront encouragés et le but que nous poursuivons ne pourra pas être atteint. Une agression subite ne doit pas pouvoir se produire sur les points dangereux du monde. A cet égard, nos collègues nous ont dit qu'il y avait des difficultés d'ordre constitutionnel et d'ordre légal à prévoir avant qu'une organisation permanente de ce genre puisse être instituée. Mais nous avons cru qu'il nous était loisible, au moment où l'opinion publique va être saisie de ce problème, de le poser librement devant elle, comme devant vous... » Mais c'est l'influence anglo-saxonne très hostile au principe même des sanctions et notamment des sanctions d'ordre militaire, naval et aérien qui a prédominé; les Anglo-Saxons voyaient dans l'amendement défendu par M. Bourgeois un retour à l'idée

d'un état-major permanent contenu dans le projet français du 8 juin 1918.

D) *Projet français du 8 juin 1918*

Ce projet, dont nous avons dit quelques mots au début de ce chapitre, était allé infiniment plus loin que le projet du Pacte de la Société des Nations dans l'organisation des sanctions en général, mais surtout des sanctions d'ordre militaire; il confiait l'exécution des sanctions militaires sur terre et sur mer soit à une armée internationale, soit à une ou plusieurs puissances faisant partie de la Société des Nations et ayant reçu mandat à cet effet.

L'armée internationale devait être formée des contingents fournis par les différents Etats membres de la Société des Nations et devait être suffisante pour assurer l'exécution des décisions du Tribunal international et pour maîtriser, le cas échéant, les forces qui pourraient être opposées à la Société des Nations en cas de conflits armés. Ce qui supposait que cette armée internationale devait être nécessairement plus forte que toutes coalitions possibles des armées nationales des Etats membres¹. La création d'un service permanente d'état-major, d'un commandant en chef et d'un chef d'état-major faisaient de l'armée internationale une réalité vivante².

D'après le projet français, la Société des Nations pouvait, si elle le juge mieux, au lieu de recourir à l'armée internationale, confier à un Etat membre, en qualité de mandataire, l'exécution de l'opération militaire. Le projet français était sans doute parfait sur le papier, tout au moins en matière des sanctions, mais que donnerait-il à l'application ?

1. Le président Wilson avait d'abord esquissé des idées analogues mais il revenait sur sa pensée, à la Conférence de la paix. En 1917, dans un de ses discours, il déclarait : « Il faut qu'une force supérieure, garantissant la permanence de l'accord (la paix future), une force tellement supérieure à celle de toutes les Nations actuellement engagées (dans les hostilités) ou à celle de toutes les alliances jusqu'ici formées ou projetées, que pas une Nation, pas une combinaison possible de Nations ne puisse l'affronter, ni lui résister ».

2. Hadjiscob, *Les sanctions internationales*.

E) *Critique de l'idée d'une armée internationale*

Tâchons de regarder la réalité en face; l'idée de la création d'une armée internationale mise à la disposition de la Société des Nations nous semble impraticable du moment qu'à côté de cette armée internationale on laisse subsister des armées nationales. Une armée internationale pour être capable de maîtriser les forces qui pourraient être opposées à la Société des Nations devrait, comme nous l'avons vu, être supérieure à celles-ci; en laissant subsister concurremment une force internationale et des forces nationales, on s'exposait à ce que la première ne fût pas nécessairement plus forte que toutes coalitions des secondes. Et, si un jour ou l'autre l'armée internationale est battue, vaincue par l'armée ou la coalition des armées d'Etats violateurs du Pacte de la Société des Nations, alors que deviendra cette Société ? Si on se souvient, d'autre part, que certaines des puissances qui ont pris part à la dernière guerre étaient arrivées à mettre sous les armes jusqu'à 7 ou 8 millions d'hommes, on peut se demander quels seraient les effectifs d'une future armée internationale; du reste, cette armée internationale, comment sera-t-elle constituée ? Ce ne sera certainement pas un ordre de Chevaliers de Malte ou de St-Jean de Jérusalem, toujours prêts à mettre flamberge au vent pour voler avec désintéressement au secours des victimes d'agression, Mais ce sera une armée constituée de contingents de divers Etats.

Or, l'exemple de la Confédération germanique nous conseille un certain pessimisme à l'égard d'une armée internationale composée de cette manière. Cet exemple a montré que la force fédérale est en réalité à la discrétion du plus puissant de ses mandataires¹.

De plus, quel serait l'organisme qui déciderait dans chaque cas particulier si l'armée internationale devait marcher ? Serait-ce l'organisme international lui-même, serait-ce par exemple le Conseil de la Société des Nations ? Alors immé-

1. Hoijer, *Le Pacte de la Société des Nations*, p. 315.

diatement une question se pose; le Conseil devrait-il dans ce cas délibérer à l'unanimité ou à la majorité ? mais en donnant à la Société des Nations le pouvoir de mettre en marche et d'organiser par ses propres moyens les opérations militaires ne crée-t-on pas par cela même un super-Etat ? Laisser, d'autre part, à chaque Etat membre le droit de décider dans chaque cas si son contingent devait prendre part ou non à l'action commune, c'est paralyser l'action de l'armée internationale et mieux vaudra peut-être se contenter de l'idée de l'exécution des mesures coercitives communes par une ou plusieurs puissances mandatées de la Société des Nations¹.

C'est à ce dernier parti que les rédacteurs du Pacte se sont arrêtés, mais le Pacte a affaibli grandement la sanction militaire en faisant d'elle une opération facultative et en ne prévoyant aucun organisme permanent pour permettre aux puissances désireuses d'agir d'intervenir à temps et de déclencher une action efficace.

Mais si les membres de la S. D. N. ne se trouvent pas juridiquement obligés d'engager des opérations militaires contre l'Etat violateur du Pacte, du moins faudrait-il qu'ils ne pussent pas mettre obstacle au passage des troupes de ceux d'entre eux qui désireraient entreprendre de telles opérations. C'est pourquoi l'article 16, alinéa 3 (in fine) stipule que les membres de la Société « prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leurs territoires de tout membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société ».

C'est là, remarquons-le bien, une obligation et non pas une simple faculté; l'adoption de cette obligation par les membres de la Société des Nations fait disparaître du droit international la notion de la neutralité temporaire dans les rapports mutuels des Etats membres. Dorénavant, il ne devra plus exister au sein de la Société des Nations que des belligérants en face d'un ennemi commun, l'Etat malfaiteur,

1. Le projet français prévoyait ce procédé en plus de l'armée internationale.

puisque même ceux qui ne participent pas aux mesures militaires contre cet Etat seront obligés de livrer passage aux troupes des membres qui y participeront, ce qui est manifestement incompatible avec la notion de la neutralité telle que la comprenait le droit international d'avant-guerre¹.

Section III. — La garantie de l'intégrité territoriale

(article 10)

Nous arrivons maintenant à l'article 10 qui a été considéré à juste titre comme la clé de voûte du système du pacte de la Société des Nations, et comme la garantie la plus importante et la plus solide que celui-ci apporte à la paix et à la sécurité des Etats membres de la Société des Nations.

Aux termes de l'article 10 : « Les membres de la Société, s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société.

« En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation ».

Le principe du respect et de la garantie de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale des Etats (assemblage d'hommes) est en droit international le corollaire du droit de l'homme en droit interne, à la vie, à la liberté et à la propriété.

1. Quant à l'institution de la neutralité perpétuelle, il faut reconnaître que son maintien au sein de la Société des Nations apparaît comme incompatible avec le système du Pacte de la Société des Nations, et en tout cas, il est de nature à contrarier le développement pratique de cette Société. Des trois Etats européens qui avaient été déclarés perpétuellement neutres (la Belgique, le Luxembourg et la Suisse), seule la neutralité de ce dernier persiste. Par un mémorandum daté de Berne le 8 février 1919 aux Puissances de l'Entente, la Suisse faisait savoir que chez elle cette neutralité est traditionnelle, érigée depuis le début du xvi^e siècle en maxime d'Etat, et elle laissait entendre que tout en étant prête à collaborer au maximum à des sanctions économiques, il lui serait difficile d'entreprendre des mesures militaires ou de livrer passage aux armées de la S. D. N.

La force a longtemps méconnu et les droits de l'homme et les droits des Etats. Les droits de l'homme s'affermirent, en face des souverains absolus, par la révolution ou par la menace de révolution. Les droits des Etats, par contre, ne peuvent s'affirmer que par des engagements librement consentis par les Etats.

L'article 10 contient deux sortes d'engagements. 1) L'engagement de respecter et de garantir l'indépendance politique présente des Etats membres; 2) l'engagement de respecter et de garantir l'intégrité territoriale de ces Etats.

Le premier engagement est la conséquence du principe de l'égalité juridique des Etats, principe qui s'affirme de plus en plus. L'autonomie des Etats est devenue une des règles essentielles du droit international et les Nations estiment leur indépendance comme le plus fondamental de leurs droits et le plus primordial de leurs besoins. L'Etat, par le seul fait qu'il existe et qu'il suit des règles humaines à l'intérieur de ses frontières comme dans ses rapports avec l'extérieur, a droit à la vie et à la liberté de même que l'homme par le fait de sa naissance. Durant les siècles passés, la plus grande ambition des puissances était de se dominer réciproquement et d'asservir les Etats faibles et les petits Etats; de nos jours encore la reconnaissance du droit de tous les Etats à l'indépendance est loin d'être réalisée partout en fait. Il est cependant incontestable que l'on doit arriver un jour au respect de la liberté et de l'indépendance de tous, même des plus petits Etats. La liberté de l'homme a nécessité de longs siècles pour être solidement affirmée et garantie; celle des Etats en exigera sans doute encore davantage. Aux termes de l'article 10, les membres de la Société des Nations ne s'engagent pas seulement à respecter l'indépendance des autres membres, mais aussi à la garantir et, par conséquent, à collaborer ensemble pour en assurer le respect au cas où elle serait violée.

La valeur de ce premier engagement serait grandement diminuée s'il n'était doublé de l'engagement de respecter et de maintenir l'intégrité territoriale de chacun des Etats membres de la Société des Nations. Celui-ci comporte nécessairement la renonciation de la part des Etats engagés à recourir à la force pour modifier l'assiette territoriale des autres

Etats membres de cette Société et par conséquent, la condamnation de la « conquête » et de la « cession » des territoires extorqués par la force alors que le droit international d'avant-guerre reconnaissait la « conquête » et la cession violente comme modes légitimes d'acquisitions des territoires.

*I. — La garantie de l'intégrité territoriale
et la conquête*

D'après les principes du droit des gens d'avant guerre, un Etat pouvait régulièrement acquérir tout ou partie du territoire d'un autre, en vertu du seul titre de la conquête, à la condition que, après avoir militairement conquis celui-ci, il continue à y exercer régulièrement tous les attributs de la souveraineté et à manifester d'une manière non équivoque sa volonté d'y rester, soit par une circulaire communiquée aux autres puissances, soit par une proclamation d'annexion, soit même par un exercice prolongé et non interrompu des fonctions du souverain¹.

Les autres puissances pouvaient s'opposer à cette acquisition pour des motifs d'équilibre ou pour d'autres raisons politiques, mais, au point de vue du droit pur, il suffisait que les conditions précédentes fussent accomplies pour que la souveraineté passât à l'Etat vainqueur.

La question de savoir si la souveraineté territoriale pouvait être acquise en vertu du seul titre de la conquête fut discutée, au début du siècle passé, lors des négociations du congrès de Vienne, à propos du royaume de Saxe. « Je me suis convaincu, disait le ministre prussien Hardenberg au comte Zichy, ambassadeur d'Autriche à Berlin, qu'un morcellement de la Saxe serait dangereux et entraînerait même pour cette Nation des inconvénients faciles à déduire. Nous possédons ce pays par le droit de conquête, je pourrais citer en notre faveur tous les publicistes anciens et modernes, les plus célèbres, qui s'accordent unanimement à venir à l'appui de ma thèse ».

« Il nous faut la Saxe entière, écrivait-il à Humboldt le

1. Voyez Lawrence, *The Principles of international law*, 7^e éd. (anglaise), p. 159.

3 septembre 1814... Nous n'avons besoin ni du consentement du Pape ni de celui du roi de Saxe. Celui-ci a perdu son pays en nous combattant jusqu'au dernier moment comme ennemi. Le droit de conquête n'a jamais été plus applicable...

« Ce sont les alliés qui ont conquis et la Saxe et les trois légations. Ce sont eux qui en disposent¹ ».

Les instructions du Roi Louis XVIII à son Ambassadeur au Congrès de Vienne, le Prince de Talleyrand, contestaient au contraire ce principe. « C'est un principe fondamental du droit public, disaient ces instructions, que la souveraineté ne peut être acquise par le seul fait de la conquête, ni passer au conquérant si le souverain ne la lui cède...

« Toutes les fois qu'un pays est conquis à son souverain, la cession est possible et... elle ne peut être remplacée ni suppléée par rien. Si le pays conquis n'a pas de souverain, parce que celui qui l'était a renoncé à sa souveraineté, la cession est impossible, mais la conquête ne suffit pas à donner la souveraineté; la cession doit être suppléée par la sanction de l'Europe² ».

Ces instructions mettent ainsi en relief l'idée que la conquête, action unilatérale et brutale de la force, ne crée pas un titre légitime d'acquisition des territoires et qu'il faut pour cela un autre titre, « la cession ». Cette idée ne semble pas concorder avec les principes du droit international d'alors. Il n'est pas douteux que ces principes reconnaissent la conquête au même titre que la cession, mais elle marque néanmoins une tendance à limiter l'action brutale de la force, « on la limite par cela même qu'on la voile sous la nécessité du consentement et qu'on proclame que par elle-même elle ne peut rien fonder qui soit légitime³ ».

La cession, en effet, n'est pas, comme la conquête, un acte unilatéral; elle suppose au contraire l'existence d'un traité par lequel le présent souverain peut transférer lui-même son titre de souveraineté sur une partie de son territoire à un autre qui le remplace dans l'exécution de ce droit; la cession

1. Cité par M. Ch. Dupuis, *Le Droit des gens et les rapports des grandes puissances avec les autres États*, p. 60.

2. *Ibid.*, p. 63.

3. Cité par M. Ch. Dupuis, *ibid.*, p. 63.

volontaire résultant d'une vente, d'un don ou d'un échange par exemple, est très rare dans le domaine international; le plus souvent, la cession est forcée; elle est la conséquence d'une guerre malheureuse, le vaincu se trouve alors obligé de céder par le traité de paix une partie plus ou moins grande de son territoire à son vainqueur; la cession forcée se rapproche de la conquête; comme celle-ci, c'est un véritable vol à main armée, un pur fait de force qui ne tient aucun compte de la volonté des peuples ainsi transférés d'une souveraineté à une autre. C'est pourquoi on emploie souvent le terme conquête pour désigner toute acquisition de territoire sous la pression de la force, c'est-à-dire aussi bien la conquête au sens strict du mot que la cession violente.

La conquête et l'annexion violente, on doit le reconnaître, ont des racines profondes dans l'histoire du monde; la faim de la terre a, de tous temps, jeté les hommes les uns contre les autres. Les souverains avides d'arrondir leurs domaines cherchaient querelle à leurs voisins et, une fois vainqueurs, ils ne savaient pas mettre de bornes à leurs ambitions; ils traçaient leurs frontières comme bon leur semblait en annexant tout ou partie des pays vaincus. Tous les grands Etats modernes se sont formés ou se sont agrandis par la guerre et grâce à des conquêtes ou à des annexions, territoriales extorquées par la force; ceci, paraissait dans le passé comme une chose normale et ne répugnait pas à l'esprit.

En effet, les remaniements territoriaux imposés par la force ne répugnaient pas tant à l'esprit, à l'époque de la féodalité ou de la monarchie absolue; au temps où la force était la règle aussi bien dans les rapports entre particuliers qu'entre les pays, et que les peuples n'avaient pas encore conscience d'eux-mêmes, lorsque les sentiments nationaux n'étaient qu'à l'état embryonnaire, et que les assiettes territoriales n'étaient pas encore stabilisées et les frontières clairement délimitées; au temps encore où l'Etat se confondait avec la personne du monarque et que le royaume apparaissait comme la propriété du Roi; *Imperium* et *dominium* se trouvant ainsi confondus, mais à mesure qu'aux rapports de force se substituaient peu à peu les rapports du droit et de

la justice, à mesure que la notion moderne de l'Etat se formait, et que la conscience nationale se développait, quand la souveraineté nationale remplaçait la souveraineté royale et que l'Etat a cessé d'être la chose du Prince pour devenir la chose du peuple, et qu'à la sujétion commune se substituait le vouloir vivre commun, lorsque enfin les assiettes territoriales se stabilisaient et que leurs limites se précisaient, toute modification de ces territoires imposée par la force apparaissait de plus en plus odieuse, de plus en plus inique et troublait non pas seulement la paix du Roi mais la Paix des Nations.

La Révolution française, en déclarant la déchéance de la Monarchie absolue et en proclamant la souveraineté de la Nation, a apporté un changement important dans l'ordre international; changement qui ne produisit tous ses effets que plus tard, lorsque les principes annoncés par cette révolution prirent racines; la déclaration des Droits de l'homme prépara la déclaration des droits des Etats et la souveraineté nationale fut le prélude du Droit des Peuples à disposer d'eux-mêmes. Puisque le peuple est libre de choisir ses gouvernants il doit en résulter qu'il est libre de choisir l'Etat auquel il veut appartenir. La conquête ou toute autre acquisition forcée de territoires qui aboutit à soumettre les peuples, contre leur volonté, à une domination étrangère, doit donc être logiquement abolie. En effet, le 22 mai 1790, l'Assemblée Constituante vota un décret qui prit place dans la Constitution de 1791 et qui était ainsi formulé : « La Nation française renonce à entreprendre aucune guerre dans la vue de faire des conquêtes et de n'employer jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple. »

C'était la première fois dans l'Histoire qu'une Nation renonçait à recourir à la guerre en vue de réaliser des conquêtes ou de porter atteinte à l'indépendance d'un autre peuple.

Mais la Révolution française ne resta pas logique avec elle-même; elle se laissa vite envahir par l'idée de la conquête, par l'idée de frontière du Rhin, par l'idée de donner à la France les frontières naturelles qui, au dire d'écrivains très anciens,

ont en quelque sorte été tracées de tout temps par les deux mers, les Alpes, les Pyrénées et le Rhin¹.

Le xix^e siècle offre encore trop d'exemples de conquêtes et d'agrandissements territoriaux réalisés par la force. C'est ainsi que le Danemark, vaincu par les forces d'une supériorité écrasante, de la Prusse et de l'Autriche, céda, par le traité de Prague du 30 octobre 1864, à ses vainqueurs, les duchés de Schleswig, de Holstein, et de Lauenbourg, et que la Prusse s'annexa, après la guerre de 1870, l'Alsace-Lorraine arrachée à la France.

Aujourd'hui, le temps des conquêtes et des cessions territoriales imposées par la force semble être passé.

Tant qu'on admet les conquêtes et les annexions, il n'y a pas de sécurité possible dans le domaine international, les Etats n'étant pas sûrs de garder longtemps ce qu'ils possèdent aujourd'hui, craignent que certaines parties de leurs territoires, les plus riches et les plus aimées, ne leur soient arrachées demain à la suite d'une guerre malheureuse qu'ils n'auront peut-être pas voulue, mais à laquelle ils étaient systématiquement poussés. Les auteurs du pacte de la Société des Nations ont voulu tarir cette source d'insécurité en assurant aux Etats membres le respect et plus encore, la garantie de leur intégrité territoriale et de leur indépendance politique.

« En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil doit aviser aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation ».

II. — Les précédents du Principe de la garantie de l'intégrité territoriale

L'engagement de maintenir et de respecter l'intégrité territoriale et l'indépendance politiques des Etats membres n'est pas une innovation du pacte, mais c'est une idée très ancienne, sinon dans son application, tout au moins dans sa doctrine.

1. Ch. Dupuis, *Cours professé à l'Institut des Hautes Etudes internationales*, 1928-29.

A) *Le principe en Europe*

A la base de presque tous les plans élaborés au cours des siècles par ceux qu'on appelle aujourd'hui « les précurseurs de la Société des Nations », on trouve ébauché le principe d'une mutuelle garantie de l'intégrité territoriale par les Etats membres de l'organisation internationale projetée. Certains parmi ces précurseurs, tel que Sully, ministre d'Henri IV, commencent par remanier d'abord la carte de l'Europe avant d'engager les princes à respecter et à garantir l'intégrité territoriale et l'indépendance des autres Etats. D'autres, comme Emeric Crucé, l'abbé de Saint-Pierre et Rousseau, prenaient comme base le *statu quo*. Ils stabilisent, sans réviser préalablement.

Il a fallu deux siècles de guerres et d'insécurité pour que cette idée de respect et de garantie de l'intégrité territoriale sortît de la chimère pour devenir une réalité.

Au début du siècle passé, le prince de Metternich, écrivait, dans une lettre célèbre, à l'Empereur François : « Une des premières notions, je dirais même la base de la politique contemporaine, est et doit être le repos. Or, l'idée fondamentale du repos, c'est la sécurité dans la possession ». Ce repos, cette sécurité dans la possession, dont parle à son auguste maître le Chancelier d'Autriche, l'Europe ne les a pas connus parce qu'elle n'a pas voulu payer le prix de leur achat. Ce prix, l'unique prix, c'est la renonciation au droit de conquête et aux annexions forcées ; l'histoire du vieux monde consacre tout entière l'idée de l'influence de la force et de sa prépondérance dans la formation et dans la destruction des Etats ; les frontières sont sans cesse prises et reprises, indéfiniment disputées les armes à la main.

Il est clair que les Etats auxquels on aurait extorqué par la force une partie de leurs territoires consentiront difficilement à adhérer à un engagement comportant la garantie mutuelle des intégrités territoriales. Nous avons eu l'occasion de le voir avant la dernière guerre. En vue de la 3^e Conférence de la paix, qui n'a pas eu lieu à cause de cette guerre, une pacifiste, Mme Eckstein a préparé, dès 1907, lors de la 2^e Conférence

de La Haye, un mémoire qui a été discuté au 18^e Congrès universel de la paix à Stockholm. « Les Etats, dit-elle, doivent conclure un traité définitif pour assurer la paix mondiale et durable. Le territoire des Etats contractants est considéré comme territoire commun pour tout ce qui concerne les craintes du danger d'une agression extérieure; pour toute modification territoriale, on doit avoir recours à des moyens pacifiques, et éventuellement offrir des équivalents.

« Cette proposition très significative, dit M. de Lapradelle, montre la nécessité, pour le maintien de la paix, d'une mutuelle garantie des intégrités territoriales. Mais la proposition est prématurée. A un moment où l'ordre territorial existant se base sur l'injustice, injustice territoriale en Alsace-Lorraine, injustice territoriale en Pologne et en Bohême, comment serait-il possible d'assurer sur la base des positions présentes une mutuelle garantie des intégrités territoriales¹ ? »

Cette proposition de Mme Eckstein trouva en face d'elle, au Congrès universel de la paix, l'opposition des représentants les plus autorisés du pacifisme français.

Avant de s'engager à respecter et à garantir les assiettes territoriales, il fallait tout d'abord que celles-ci fussent légitimes et fondées sur des titres incontestables; il ne faudrait pas édifier la paix sur la base de l'injustice, car une telle paix serait de courte durée, seule une paix juste est une paix durable.

B) *Le principe en Amérique*

Cependant, le principe de garantie mutuelle de l'intégrité territoriale, si lente à se réaliser en Europe, s'est développé plus rapidement en Amérique.

Le développement de la vie internationale en Amérique offre un contraste frappant avec celui de l'Europe. Il est vrai que la force, elle aussi, a constitué les Etats qui vivent de l'autre côté de l'Atlantique; c'est bien par la force que les

1. Cours professé à l'Institut des Hautes Etudes internationales, 1928-1929.

anciennes colonies de l'Espagne et du Portugal ont assuré leur indépendance; la force a joué aussi le rôle principal dans la formation des Etats-Unis du Nord; mais cette force, il faut le remarquer, n'était pas un instrument de conquête, c'était un moyen de libérer des peuples qui se sentaient capables de se diriger eux-mêmes. Cette force était mise au service des causes justes et ne servait pas à réaliser des ambitions injustes. Bref, si l'Europe est le continent des conquêtes, l'Amérique, au contraire, est celui des sécessions, c'est-à-dire de la liberté des peuples. Nous n'ignorons pas que la grande république du nord, les Etats-Unis, a suivi, énergiquement tout au moins au début, et continue encore de suivre dans une certaine mesure, une politique d'expansion territoriale. Dès 1787 jusqu'en 1819, les Etats-Unis firent une vingtaine d'expéditions militaires suivies de conquêtes; puis, vers le milieu du XIX^e siècle, à la suite de la guerre avec le Mexique, ils annexèrent le Texas et la Californie; mais après cette date ils semblèrent renoncer aux conquêtes et adopter une autre méthode, celle de la pénétration économique.

Cependant, à la suite de la guerre hispano américaine, qui fut malheureuse pour l'Espagne, les Etats-Unis annexèrent Porto-Rico et les Philippines, mais par contre ils déclarèrent qu'ils ne prétendraient pas exercer des droits de souveraineté ou une emprise quelconque sur l'île de Cuba, sauf pour la pacification. Depuis, l'île de Cuba a reçu l'indépendance avec une certaine limitation de sa souveraineté exclusive.

Dans un discours prononcé au déjeuner de l'Association de la Presse à New-York, le 20 avril 1915, le Président Wilson déclarait : « Les Etats-Unis n'ont reçu aucune impulsion définie par le facteur ethnographique. Ils n'ont derrière eux aucune histoire qui concentrerait toute leur énergie, toutes leurs ambitions dans un sens particulier. Nous ne réclamons à personne un pied de territoire. Si nous avons été obligés par les circonstances ou si nous nous sommes cru obligés par les circonstances, dans le passé, à nous emparer de territoires que, dans d'autres conditions, nous n'eussions jamais songé à prendre, je suis en droit, j'en suis sûr, d'affirmer que nous considérons comme de notre devoir d'administrer ces territoires non pour nous-mêmes, mais au profit du peuple qui vit

dans ces régions, d'accepter cette charge comme une responsabilité pour notre conscience... Nous ne convoitons aucun bien qui ne soit pas le nôtre¹ ».

N'oublions pas, d'autre part, que l'acquisition forcée de territoires dans le continent américain encore très neuf, où se trouvent, aujourd'hui même, de larges régions presque vides ou très peu peuplées, et des Etats comme ceux de l'Amérique centrale, qui ne sont pas encore suffisamment stables, ne suscite pas la même haine, les mêmes complications que dans le vieux continent européen, où un mètre de terrain pris par un pays sur un autre pourrait provoquer des difficultés incomparables.

De leur côté les Etats de l'Amérique latine ont connu, beaucoup de querelles de frontières et de délimitations de territoires, mais elles n'ont pas pris la gravité qu'elles revêtent généralement en Europe, étant donné qu'il s'agit de pays encore très neufs, et appartenant tous à la même origine; il n'y a donc pas ces questions ethniques, stratégiques, historiques etc..., et tant d'autres, très chères aux peuples de l'Europe, qui accompagnent toute contestation de frontières, rendant la solution de celle-ci presque impossible. En tout cas, ces querelles de frontières sont maintenant à peu près terminées. Elles étaient inévitables dans la période de formation où se trouvaient les nations latino-américaines.

Bref, dans le Nouveau-Monde, il n'y a pas de *statu quo*, d'injustice, il n'y a donc pas les mêmes obstacles qu'en Europe à la consolidation du *statu quo* territorial.

D'autre part, une forme spéciale du Gouvernement répandue en Amérique favorise la propagation du principe du respect et du maintien de l'indépendance et de l'intégrité territoriale. C'est la forme fédérative. Par son essence, la Fédération appelle l'application de ce principe. Par exemple, la constitution des Etats-Unis du Nord de 1781 (art 3) stipule : « Les Etats (les 13 colonies devenues 13 Etats Unis d'Amérique) constituent entre eux par la présente une ligue d'entente en vue de leur commune défense, de la sécurité de leur liberté, de leur prospérité générale et ils s'engagent à se prêter mutuellement

1. Désiré Roustan, vol. I, p. 22-23.

assistance contre toute violence ou attaque dirigée contre eux ». Nous trouvons le même principe dans la constitution fédérale de 1787.

Au Congrès panaméricain de Panama, réuni en 1826, du 22 janvier au 15 juillet, les Etats représentés au Congrès, le Mexique, l'Amérique centrale, la Colombie et le Pérou, ont signé, entre autres traités, un pacte dit d'union, ligue et confédération perpétuelle. D'après les articles 2, 3 et 21 de ce pacte, les Etats contractants s'engageaient à soutenir offensivement et défensivement l'indépendance, la souveraineté et l'intégrité territoriale de toutes et de chacune des républiques confédérées contre toute domination étrangère¹.

C'est exactement l'article 10 du pacte de la Société des Nations, et on stipulait, en outre, dans ce traité de Panama, que les frontières de chaque Etat, une fois fixées par convention, seront mises sous la protection de tous et de chacun des Etats contractants et ne changeront jamais. Ce traité de Panama ne fut pas ratifié; néanmoins, il nous montre que l'idée de garantir l'intégrité territoriale a préoccupé sérieusement, dès 1826, les Etats américains.

Cette idée répondait si bien à la pensée américaine qu'elle reparait dans presque tous les Congrès des Etats de l'Amérique latine, qui ont eu lieu toujours dans le même but d'union et de fraternité. Par exemple, dans le Congrès de Lima, qui se tint, sur l'invitation du Pérou, du 11 décembre 1847 au 1^{er} mars 1848, dans le traité signé à Santiago du Chili le 15 septembre 1856, entre le Chili, le Pérou et l'Equateur et communément connu sous le nom de Traité continental; dans le 2^e Congrès de Lim, en 1864-1865, aux termes de la Convention « d'union et d'alliance défensives » votée à ce Congrès à la date du 23 janvier 1865, les parties contractantes (le Chili, le Salvador, le Venezuela, la Colombie, l'Equateur, le Pérou, la Bolivie et l'Argentine) font une alliance défensive pour défendre leur indépendance, leur souveraineté, leur intégrité territoriale contre les agressions soit étrangères, soit des Nations américaines entre elles. C'est toujours l'article 10 du pacte de la Société des Nations².

1. Al. Alvarez, *Le droit international américain*.

2. Voir Al. Alvarez, *Le droit international américain*.

On voit que le principe de se réunir pour défendre l'indépendance et l'intégrité territoriale est une idée assez ancienne en Amérique.

En Europe, nous avons vu que l'injustice du *statu quo* territorial rendait impossible l'acceptation par un grand nombre d'Etats du principe du respect et, à plus forte raison, de la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique présente des Etats. Ceci n'empêche pas que ce principe fut appliqué dans des cas particuliers. Parfois les grandes puissances européennes s'engagèrent à garantir l'indépendance politique de certains Etats, d'autres fois, la garantie de l'indépendance politique se doubla d'une garantie de l'intégrité territoriale.

Ainsi, et sans qu'il y ait en même temps garantie de l'intégrité territoriale, l'Angleterre, la France et la Russie ont garanti l'indépendance de la Grèce par l'article 11 du traité du 17 mars 1832. Par le traité de Paris du 30 mars 1856, les puissances signataires ont pris l'engagement, dans l'article 7 de ce traité, de respecter l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'Empire ottoman, et elles se sont engagées, à l'exception de la Russie, à observer strictement cet engagement. En 1907, l'Allemagne, l'Angleterre, la France et la Russie ont garanti l'intégrité territoriale de la Norvège¹.

Dans tous ces traités, la garantie d'indépendance ou de l'intégrité territoriale est unilatérale et non pas mutuelle. Elle vise surtout les Etats faibles ou petits, et, bien qu'en apparence elle semble être stipulée en faveur de ceux-ci, elle ne poursuit au fond qu'un seul but, qui est de protéger mutuellement les Etats forts contre une expansion particulière de l'un d'eux aux dépens d'un faible; la garantie de l'indépendance et de l'intégrité territoriale, et la neutralité perpétuelle ne sont envisagées que comme des moyens d'assurer l'équilibre des forces et, dès le moment où les Etats forts tombent d'accord ou croient qu'ils sont d'accord sur le partage des dépouilles de l'Etat garanti, ils se soucient peu de l'engagement pris de garantir l'indépendance et l'intégrité territoriale de celui-ci. Ainsi la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépen-

1. Idman, *Traité des garanties*, p. 201 et suiv.

dance de l'Empire ottoman n'empêcha pas le démembrement de cet Empire, à la Conférence de Berlin de 1878, par ceux mêmes qui prétendaient en être garants.

Les traités de garantie visant à assurer l'indépendance et l'intégrité territoriale à certains Etats européens étaient donc tout à fait différents des pactes d'union et de garantie conclus entre les pays latino-américains; les traités européens ont été des expédients inspirés par la crainte des uns envers les autres, les méfiances mutuelles, la jalousie des grandes puissances; les pactes américains, au contraire, reflètent les sentiments de solidarité, de fraternité et d'union des peuples latino-américains.

III. — *Les Idées Wilsoniennes*

La Grande Guerre a jeté un discrédit, tout au moins momentané, sur les anciennes méthodes de la diplomatie européenne, les alliances, l'équilibre, et surtout les annexions et la conquête; de l'autre côté de l'Atlantique, le Président Wilson réclamait un nouvel ordre de choses; il condamnait surtout la conquête et la cession des territoires extorqués par la force, au mépris du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Le statut territorial d'avant-guerre était plein d'injustices. Celui qui doit suivre la guerre, disait le Président des Etats-Unis, doit remédier à ces injustices et doit se garder d'en créer d'autres. Le temps des conquêtes et des agrandissements est passé, il faut reconstituer la base du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et, une fois les frontières des Etats tracées selon ce principe juste et salulaire, il faut empêcher que la force puisse défaire ce qui a été fait. Pour cela, il faut que le *statu quo* territorial nouveau soit garanti par tous les membres de la communauté internationale, il faut que tous les Etats acceptent l'engagement mutuel de respecter et de maintenir l'intégrité territoriale de chacun.

« Il faut, disait le Président Wilson, dans son fameux discours des 14 points, qu'une Association générale soit formée entre les Nations, en vertu de conventions formelles, aux fins de procurer à tous les Etats, grands et petits, des garanties

mutuelles d'indépendance politique et d'intégrité territoriale¹ ».

Le Président Wilson attachait beaucoup d'importance au principe de la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique.

Dans sa pensée, cette garantie devait être la principale tâche de la Société des Nations, la clef de voûte du « covenant », la condition même de la paix durable. Il avait déjà fait connaître sa pensée au Congrès scientifique panaméricain en janvier 1916.

Il proposait alors aux différents Etats de l'Amérique une union pour garantir à chaque Etat américain l'indépendance politique et l'intégrité territoriale; dans le message du 8 janvier 1918, le cadre est élargi, de continental qu'il était, il devient mondial. Il est très compréhensible que le Président Wilson tienne, par-dessus tout, à ce principe. Président de la plus grande République américaine, il n'a pas pu échapper à l'emprise des idées et à la pratique des peuples américains; d'autre part, ce principe lui est apparu comme une extension de la doctrine de Monroe; dans son discours du 22 janvier 1917, il disait : « Je propose en somme, que les Nations adoptent d'un commun accord la doctrine du Président Monroe comme doctrine mondiale; qu'aucune Nation ne cherche à imposer sa domination à une autre Nation ou à un peuple quelconque, mais que chaque peuple soit laissé libre de déterminer lui-même son propre régime et la manière dont il veut se développer sans être gêné, menacé et effrayé, le petit aussi bien que le grand et le puissant ».

L'article 10 du pacte, qui renferme ce principe, est donc essentiellement américain, puisque, dès leur origine, les pays d'Amérique ont professé le principe du respect et du maintien de l'indépendance et de l'intégrité; il est en outre essentiellement wilsonien, puisque le Président Wilson le considérait comme le principal objet que doit poursuivre la Société des Nations. Il n'a même pas hésité à mettre le principe de maintien et de l'intégrité territoriale au-dessus du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui pourtant lui était très cher.

1. Son message du 8 janvier 1918.

IV. *L'article 10 du pacte et l'attitude des Etats-Unis d'Amérique*

On aurait pu croire que cet article 10 serait favorablement accueilli de l'autre côté de l'Atlantique aussi bien par les Etats-Unis du Nord que par les Républiques du Sud. Or, il n'en fut pas ainsi. Les Etats-Unis du Nord, au contraire, se montrèrent très hostiles à son égard : des hommes d'Etat américains et non des moindres, y opposèrent une très vive résistance et le Président Wilson se trouva même, à propos de cet article, en désaccord complet avec son principal collaborateur, M. Lansing, celui-ci estima que l'engagement de garantie était inadmissible parce que très étendu et pratiquement plein de danger pour les Etats-Unis¹.

Dès le retour du Président Wilson en Amérique, des critiques très vives s'exprimaient déjà contre le principe même de la Société des Nations tel qu'il se dégageait du premier projet, et, de toutes les objections faites au Pacte de la Société, les plus fortes étaient, sans aucun doute, celles qui s'adressaient à l'article 10. C'est dans ces résistances et dans ces objections qu'il faut chercher principalement la raison du refus des Etats-Unis de ratifier le traité de Versailles après l'avoir signé et d'entrer dans la S. D. N. après en avoir fait leur but de guerre et leur but de paix.

Les objections faites, aux Etats-Unis, à l'article 10 du pacte n'ont pas toutes la même importance, ni la même valeur. Il y en a qui expriment sincèrement le désir des Américains de rester attachés à leurs traditions anciennes, d'éviter toute alliance avec les pays européens, ou toute intervention dans les affaires de l'Europe, qui ne serait pas justifiée par des intérêts purement américains. D'autres objections, au contraire, ne sont que des objections de polémique; des arguments d'équivoque à tendance électorale; on était alors à la veille de l'élection présidentielle et on craignait que, en s'appuyant sur le succès de la Société des Nations, le Président Wilson (du parti démocrate) pût courir favorablement la chance sans précédent dans l'histoire des Etats-Unis, d'un troisième terme de quatre ans.

1. Voir Robert Lansing, *The Peace negotiations, Personal narrative*.

On faisait remarquer d'abord, qu'avec le texte de l'article 10, les Etats-Unis se trouvaient entraînés à garantir l'intégrité territoriale de l'Empire Britannique, or, ceci obligerait les Etats-Unis à se ranger du côté de la Grande-Bretagne pour combattre tout mouvement libéral des Dominions ou de l'Irlande. Ceci pouvait, en effet, s'adresser peut-être au premier projet du Président Wilson, mais aussitôt après, on avait ajouté que la garantie de l'indépendance et de l'intégrité territoriale ne devrait jouer que dans le cas d'une « agression extérieure ». Cette addition devait calmer les amis de l'Irlande, puisqu'un mouvement libéral de la part de celle-ci ou de l'un des Dominions n'est pas un mouvement du dehors, c'est un mouvement du dedans. Ce n'est pas une agression extérieure, mais une sécession; l'article 10 ne s'applique pas en cas de sécession, et, en effet, pendant la lutte des Irlandais pour obtenir leur indépendance, personne n'a songé à invoquer l'article 10 du Pacte.

On objectait, en deuxième lieu, que l'engagement de l'article 10 est contraire à la politique de réduction des armements envisagée dans l'article 8 du pacte; la garantie de l'indépendance et de l'intégrité territoriale d'une quarantaine de membres de la Société des Nations conduirait les Etats-Unis à une augmentation indéfinie de leurs armements, car dit-on, une fois la parole des Etats-Unis donnée, l'Amérique devra toujours avoir des armées et des flottes prêtes à une intervention pour maintenir la frontière actuelle des différents membres. Comment les Etats-Unis pourront-ils donc réduire leurs charges militaires et leurs armements ?

Cette objection n'était pas irréfutable; la réduction des armements peut se concilier aisément avec l'obligation par les Etats de se garantir mutuellement leur intégrité territoriale et leur indépendance. En réalité, nulle incompatibilité n'existe entre ces deux engagements; l'incompatibilité eut existé, en effet, si l'obligation de garantie avait pesé d'une manière totale et exclusive sur les Etats-Unis. Or, l'obligation de l'article 10 devait incomber à tous les membres de la Société des Nations; elle s'allège donc dans une mesure proportionnelle au nombre de ces membres. Certainement,

il ne saurait être question de mobiliser les armées de tous les membres chaque fois qu'il faudrait, le cas échéant, faire respecter l'indépendance ou l'intégrité territoriale d'un membre menacé. Une bonne répartition des ressources militaires de la Société des Nations doit conduire à une localisation de l'action militaire coercitive de la Société; celle-ci sera confiée de préférence et, en premier lieu, aux Etats les plus proches, mais précisément lorsqu'il s'agirait d'une action qui devrait être entreprise sur le continent américain. il n'est pas douteux que les Etats-Unis auraient justement le désir d'y contribuer plus que tous les autres, et on sait qu'ils exercent, depuis longtemps déjà avant la guerre, la police internationale sur leur continent.

D'autres objections formulées à l'égard de l'article 10 étaient plus sérieuses et avaient plus de force. D'abord, au point de vue constitutionnel, la constitution des Etats-Unis établit que la Chambre des représentants et le Sénat réunis en Congrès auraient seuls le droit de déclarer la guerre; or, la Société des Nations, faisait-on remarquer, transférerait ce pouvoir aux représentants des Gouvernements étrangers; les Américains se demandaient si leur constitution serait encore intacte le jour où, par le fait d'une menace de l'intégrité territoriale d'un membre de la Société, leur armée serait requise sans aucune déclaration de guerre préalable librement consentie par le Congrès des Etats-Unis.

Si cette objection était fondée, les membres de la Société auraient abdiqué le droit de décider de la paix ou de la guerre par le fait de leur entrée dans la Société des Nations.

Ce ne serait pas seulement une atteinte aux droits du Congrès des Etats-Unis mais à la souveraineté de tous les autres membres; argument absolument inacceptable, puisque la Société des Nations n'a rien de super-Etat, par conséquent, les autorités constitutionnelles de chaque membre conservent leur liberté de déclarer la guerre. En cas de violation de l'indépendance ou de l'intégrité territoriale d'un membre, les autres membres sont justement obligés d'intervenir; c'est un engagement international qui incombe à chacun d'entre eux; mais, pour l'exécution de cet enga-

gement international, rien ne s'oppose à ce qu'on suive les formes et la procédure prescrites par la constitution nationale de chaque membre. Le Congrès américain, par exemple, aurait donc à intervenir au cas de violation de l'article 10 pour déclarer le recours à la force contre l'Etat agresseur au sens de cet article, mais il devrait tenir compte des paroles données et des engagements internationaux pris dans le Pacte; autrement, la responsabilité internationale de l'Etat américain se trouverait engagée.

On objectait encore à l'article 10 de se heurter aux traditions sociales des Etats-Unis, à la doctrine de Monroe, au message d'adieu (farewell address) de Washington. Les Américains estimaient que c'était surtout en Europe que les foyers de conflits futurs pourraient s'allumer. Ne serait-il pas à craindre alors qu'à tout moment les Etats-Unis soient impliqués dans les affaires du continent européen, dans des guerres qui ne seraient pas des guerres proprement américaines.

On objectait enfin que cet article 10 aboutit à une cristallisation des frontières; toutes les assiettes territoriales des Etats membres seront ainsi fixées *ne varietur*. Or, tout change ici-bas, dans le domaine international comme ailleurs, rien ne s'immobilise; les assiettes territoriales existantes aujourd'hui peuvent, au bout d'un certain temps, ne pas répondre à la réalité des choses. Cette objection, il faut le reconnaître, est très juste. Dans son premier projet de Pacte, le Président Wilson avait prévu ceci : en effet, l'article 3 de ce projet wilsonien était ainsi conçu : « The contracting powers unite in guaranteeing to each other political independance and territorial integrity; but it is understood between them that such territorial readjustments, if any as may in the future become necessary by reasons of changes in present special conditions and aspirations, or present social and politival relationship pursuant to the principle of self-determination, and laso such territorial readjustments as may in the judgement of theree-fourth of the delegates be demanded by the welfare and manifest interest of the peoples concerned, may be affected if agreeable to these peoples; that territorial changes may in equity

involve material compensation. The contracting powers accept without reservation the principle that the peace of the world is superior in importance to every question of political jurisdiction or boundry ».

Ainsi les frontières peuvent être remaniées conformément aux prescriptions de l'auto-disposition, et aussi lorsque les trois quarts des délégués de la S. D. N. jugeraient que la prospérité et les intérêts évidents des peuples intéressés réclament un tel remanient. Les changements territoriaux peuvent entraîner des compensations matérielles, mais rien n'était prévu au cas où l'Etat aux dépens duquel ce remaniement territorial devait être fait refuserait sa collaboration.

La partie intéressée pourrait-elle recourir à la force pour imposer ce remaniement ? Alors on peut dire que la garantie de l'intégrité territoriale s'effacera chaque fois qu'elle entre en collision avec le principe du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes. Il semble toutefois que c'est le contraire qui était envisagé par le Président Wilson. En effet, le dernier paragraphe de l'article 3 de son projet déclare que « les hautes parties contractantes acceptent sans réserve le principe que la paix du monde est d'une importance supérieure à toute autre question de souveraineté politique ou de détermination de frontières ».

Donc, si l'Etat intéressé refuse d'accepter le remaniement de son territoire, la Société doit s'efforcer avant tout de maintenir la paix; ainsi Wilson sacrifia le principe d'auto-disposition en faveur du principe de la garantie de l'intégrité territoriale. On peut se demander alors s'il était vraiment utile ou nécessaire d'insérer, dans l'article 3 du projet, les dispositions relatives au remaniement territorial, puisque celui-ci ne pouvait être fait que si les deux parties y consentent. D'autre part, ces dispositions du premier projet Wilson étaient très vagues et mal rédigées.

Cet article 3 fut modifié dans le troisième projet du Président des Etats-Unis; dans son troisième projet, les dispositions de l'article 3 font l'objet de deux articles différents. L'article premier pose le principe du respect et du maintien de l'intégrité territoriale, l'article 2 vise la faculté de procéder aux changements territoriaux; il stipule que : « Si, à

un moment quelconque, il apparaissait que les frontières d'un Etat garanti par l'article I, ne se conforment pas avec les exigences de la situation, la Société prendra l'affaire en considération et pourra informer les parties intéressées que la garantie de maintenir l'intégrité territoriale stipulée à l'article premier, cessera de jouer à l'égard des territoires en question ». Ainsi les membres de la Société ne seront pas obligés de protéger ce territoire contre une agression extérieure.

C'est au cours des travaux de la Commission de l'Hôtel Crillon, que, sur l'opposition de certaines puissances et notamment de la Grande-Bretagne, les réserves relatives aux remaniements territoriaux furent écartées.

Le projet, dit Hurst-Miller, déposé à la première Commission de la Conférence de la Paix, le 3 février 1919 et que cette Commission a adopté comme base de son travail, ne contenait aucune disposition relative à la révision du *statu quo*. L'article 7 de ce projet était ainsi conçu : « The high contracting parties imdertake to respect and preserve as against external agression the territorial integrity existing political independance of all states members of the league ». Le Ire Commission a ajouté à ce texte une deuxième phrase, d'après laquelle : « Le Conseil doit aviser aux moyens d'assurer l'exécution de l'engagement imposé par cet article ainsi amendé », l'article 7 devient l'article 10 du Pacte, et il ne reste aucune des réserves, relatives aux modifications territoriales, qu'un vestige que nous trouvons à l'article 19 du Pacte.

En dehors de toutes ces objections plus ou moins sérieuses, il y avait une autre raison, non avouée celle-là, qui rendait l'article 10 peu sympathique au peuple des Etats-Unis. Les Etats-Unis sont loin; ils sont protégés par de vastes océans, ils possèdent d'immenses territoires; ne convoitant pas le sol des pays européens, ils se trouvent eux-mêmes à l'abri de toutes convoitises. Ils ont la haute main sur tout le continent américain, leur indépendance et leur intégrité territoriale ne sont nullement menacées, aussi ils n'ont pas besoin de la garantie de l'article 10; pourquoi, alors, en supporteraient-ils les lourdes charges; sacrifieraient-ils leurs richesses et leurs enfants pour garantir d'autres Nations ?

Ces mêmes considérations ont déterminé l'attitude des membres de la Société des Nations, à l'égard de l'article 10. Les membres de la Société des Nations se divisaient en deux groupes. Les Etats qui se sentaient menacés dans leur sécurité étaient pleins d'enthousiasme pour cet article 10; au contraire, les membres auxquels leurs situations géographiques ou positions spéciales assuraient une certaine sécurité semblaient se repentir d'avoir contracté une telle obligation. Les premiers escomptaient de profiter de la garantie, les deuxième craignaient d'en supporter les lourdes charges. Il faut avoir ceci toujours présent à l'esprit pour comprendre l'attitude de ceux des membres de la Société des Nations qui ont demandé la modification ou même la suppression de cet article, qui leur semblait trop gênant.

V. L'amendement canadien

Un membre de la Société des Nations qui n'a pas trop de soucis en ce qui concerne sa sécurité, qui est doublement assuré par sa position géographique, ainsi que par sa situation internationale, comme membre du grand Empire Britannique, qui constitue à lui tout seul une autre Société des Nations, le Canada, présenta le 2 décembre 1920 à l'Assemblée une proposition visant à abroger purement et simplement l'article 10.

Dès la Conférence de la Paix, en 1919, Sir Robert Borden et M. Doherty, chargés d'examiner les amendements à proposer au projet du Pacte, ont rédigé et présenté à la Conférence de la Paix deux mémoires tendant à la suppression de l'article 10 de ce projet.

Le Canada estimait que cet article n'aurait jamais dû en faire partie. Néanmoins, vu l'importance du Pacte, M. Doherty en demanda la ratification au parlement canadien. M. Fielding proposa, à cette occasion, une motion visant à préciser que le Canada, en donnant son assentiment au traité, n'entendait pas diminuer l'autonomie du Dominion, lequel ne saurait être entraîné dans une guerre sans l'autorisation de son parlement. En réponse à l'opposition qui ne

voulait pas ratifier à cause des dangers auxquels cet article expose le Canada, M. Doherty disait qu'il ne saurait en être autrement et que le Conseil de la S. D. N. ne pourrait prétendre avoir quelque pouvoir sur le Gouvernement du Canada et ordonner le départ d'un seul soldat canadien, ou imposer à un citoyen du Canada l'obligation de verser un seul dollar. Entre le peuple du Canada et les opérations du Conseil, disait M. Doherty, il y aura toujours le pouvoir absolu du Parlement canadien et que, d'ailleurs, la délégation canadienne à la première Assemblée, aurait le droit de présenter un amendement à l'article 10 du pacte, le Canada étant toujours libre de se retirer s'il n'obtient pas la satisfaction qu'il jugerait nécessaire¹.

La proposition canadienne était très dangereuse. Effacer dès le début du Pacte de la Société des Nations, un article si important pouvait être fatal pour la Société elle-même qui n'était encore âgée que de quelques mois. D'autre part, le Pacte forme une partie fondamentale de tous les traités de Paix, et sa révision pourra avoir des répercussions sur ces traités. A la première Commission de l'Assemblée, le délégué de la France, M. Viviani, expliquait qu'envisager dès maintenant d'amender le pacte pourrait donner l'impression au public d'une révision des traités de paix et qu'il était nécessaire d'ajourner pour quelque temps la modification des articles du pacte². C'est pourquoi la 1^{re} Commission adopta, le 26 novembre 1920, la proposition néerlandaise invitant le Conseil de la Société des Nations à nommer une Commission en vue d'étudier les amendements du pacte qui ont été présentés à la première session de l'Assemblée. Le 2 décembre 1920, l'Assemblée invite le Conseil à désigner cette Commission chargée d'étudier tous les amendements du Pacte qui ont été présentés à l'Assemblée ainsi que tout autre amendement qui pourrait lui être soumis par un membre de la Société des Nations dans un délai fixé par le Conseil.

1. Déclaration de sir Lormer Gouin à la 3^e séance de la 1^{re} Commission de la 4^e Assemblée de la S. D. N.

1. Voir La Révision du Pacte, article du juriste belge M. Henri Rolin dans R. D. J. L. C. année 1921.

Les membres de cette Commission des amendements furent désignés à Paris par le conseil le 21 février 1921.

A la I^{re} Commission de la deuxième Assemblée, le délégué du Canada, M. Doherty, exprimait les raisons qui ont poussé le Canada à formuler sa proposition d'amendement. Ces raisons sont les suivantes :

1^o L'article 10, dit-il, est injuste dans son principe, car, au cas où le Pacte eût existé avant la guerre, les Nations auraient été obligées de se ranger du côté de l'Allemagne si la France eût estimé de son devoir de reprendre les deux provinces qui lui avaient été enlevées après la guerre de 1870.

2^o Il est injuste dans son application, parce que, admettre pour l'instant que des raisons justifient la garantie de leur possession territoriales aux diverses Nations, ne peut justifier l'article 10, qui impose une telle obligation à toutes les Nations du monde sans distinction. On comprendrait, à la rigueur, que les Nations puissantes et fortes jugent qu'il est nécessaire, dans l'intérêt général, de garantir leurs possessions aux Nations faibles, mais on ne saurait comprendre, dit-il, que cette obligation « de garantie » fût imposée également à ces dernières, et en général à toutes les Nations.

3^o Enfin, il y a un troisième motif, c'était la pensée qu'en supprimant l'article 10, qui a soulevé tant de critiques aux Etats-Unis, on rapproche ceux-ci de la Société des Nations et peut-être accepteront-ils un jour d'y prendre leur place toujours vacante.

Le délégué du Canada, à la troisième Assemblée, s'écrie que le maintien de l'article 10 empêche plusieurs Etats d'adhérer à la Société des Nations. Ces « plusieurs Etats » sont surtout les Etats-Unis d'Amérique.

Que faut-il penser de ces raisons ? justifient-elles la suppression de l'article 10 ? Nous ne le pensons pas.

A la première raison qui prétend que l'article 10 est injuste dans son principe même parce qu'il peut maintenir ou même garantir un *statu quo* injuste, on peut répondre, d'abord, que, s'il existe des situations territoriales injustes qui seront garanties par l'article 10, il y a d'autres situations qui sont justes et, dans ce cas, le recours à la force pour la modification est condamnable. Supprimer l'article 10 sous

prétexte qu'il peut, dans certain cas, couvrir des injustices, c'est exactement comme ceux qui réclament l'abolition des chemins de fer parce qu'il peut en résulter quelques accidents.

Quant au deuxième grief formulé par le Canada à l'égard de l'article 10, il est encore moins justifié. Les auteurs du Pacte n'ont pas voulu mobiliser toutes les armées pour assurer l'exécution de l'article 10, le bon sens recommande, et l'article 10 s'y prête, des ménagements dans l'exécution de l'engagement de garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique.

Enfin, reste l'argument que la suppression de cet article 10 facilitera l'adhésion des Etats-Unis à la Société des Nations. A ceci, on pourrait répondre qu'il est vraiment incompréhensible que, pour faciliter l'entrée d'un Etat dans une organisation internationale, fût-ce les Etats-Unis, il faille commencer d'abord par adapter cette organisation au goût de cet Etat. Que celui-ci entre avec des réserves, c'est concevable, mais que tous les autres Etats sacrifient une de leurs garanties les plus solides pour faciliter cette entrée, voilà qui est difficile à admettre.

Le délégué de la France à la troisième Assemblée, M. Barthélemy, faisait remarquer d'ailleurs qu'il était moins sûr que jamais que le sacrifice de l'article 10 du Pacte pouvait faire espérer que la force immense que les Etats-Unis apporteraient à la Société des Nations viendrait le compenser.

En réalité, la raison principale est semblable à celle qui a déterminé l'attitude des Etats-Unis. Comme ceux-ci, le Canada se trouve dans une situation spéciale qui lui assure une sécurité telle, qu'il croit pouvoir se passer de la garantie de son intégrité et de son indépendance par les autres Etats. Eloigné, comme les Etats-Unis, du reste du monde par les océans, n'ayant comme voisins que ceux-ci, formant une partie d'un vaste empire, l'Empire Britannique, il n'a pas les soucis qu'ont les Etats de l'Europe à propos de leurs possessions et de leurs frontières. Il considère donc l'article 10 plutôt comme une charge que comme un bénéfice de sécurité.

A) *L'étude faite par la commission des amendements*

La proposition canadienne, ainsi que tous les autres projets d'amendement du Pacte, furent envoyés à la Commission des amendements nommée par le Conseil. Cette Commission, après avoir consulté un Comité de juristes sur la question de l'interprétation juridique de l'article 10, et après examen approfondi du rapport de ce comité et du mémorandum présenté par le Gouvernement canadien, recommanda le maintien de l'article 10 « qui est, disait le rapport de cette Commission, un article fondamental dans l'ensemble du système instauré par le Pacte. On n'y peut toucher qu'avec la plus grande prudence et seules des raisons à la fois sérieuses et puissantes en pourraient justifier le remaniement. La grande portée politique de l'article commande également cette réserve. Beaucoup d'Etats voient dans la garantie qu'il implique la meilleure sauvegarde de leur intégrité et de leur indépendance et la garantie du programme de réduction des armements. Une atténuation apportée à la teneur actuelle du texte serait de nature à alarmer l'opinion, peut-être même à causer des embarras aux Gouvernements. Enfin, la Société des Nations est encore incomplète; elle attend l'entrée de membres nouveaux; il paraît donc prématuré de vouloir entreprendre la révision de l'article 10 ».

Mais, tout en recommandant le maintien de cet article, la Commission des amendements reconnaît que le texte, dans sa rédaction actuelle, a donné lieu à des divergences d'interprétation, elle se prononce donc en faveur d'une déclaration interprétative de ce texte ayant pour but de dissiper ces divergences

B) *L'étude faite par la deuxième Assemblée*
(1921)

Le rapport de la Commission des amendements fut communiqué par le Conseil de la Société des Nations à la deuxième Assemblée, mais c'est au sein de la I^{re} Commission

de l'Assemblée et de sa sous-commission que la question fut étudiée. La sous-commission choisit comme rapporteur l'éminent juriste néerlandais, le regretté M. Struycken. La divergence de vues fut complète. La délégation canadienne défendait vigoureusement sa proposition de suppression de l'article 10. Les représentants des autres Etats, devant cette attitude intransigeante du Canada, se montrèrent plus attachés que jamais à la garantie que leur assure cet article. Malheureusement, les différents rapports, celui du Comité des juristes et de la Commission des amendements ainsi que celui présenté par M. Struycken au nom de la sous-commission, loin d'amener l'accord en jetant plus de clarté sur le texte de l'article 10, l'ont au contraire rendu plus sombre et plus incompréhensible comme l'a remarqué M. Doherty, le délégué canadien, l'ancien article 10 était très clair; à force de l'expliquer et de l'interpréter, on l'a rendu incompréhensible.

Il résulte, en effet, du rapport du Comité des juristes qui ont examiné l'article 10.

1^o Qu'on y trouve le principe fondamental qui est à la base du Pacte et qui est essentiel au maintien de la Société des Nations;

2^o Que l'article 10 n'ajoute rien à ce qui est formulé dans les autres articles du Pacte. « Or, dit le délégué canadien, ces deux choses sont contradictoires. L'article 10 ne pose pas un principe, mais crée l'obligation de respecter et surtout de maintenir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique. En tout cas, si l'article 10 crée un principe, ce principe doit être autre chose que les principes inscrits dans les autres articles du Pacte ».

Le rapport de la sous-commission de la I^{re} Commission de la deuxième Assemblée a adopté, lui aussi, l'idée du Comité de juristes, que l'article ne crée pas d'autres obligations à la charge des Etats membres de la Société des Nations que celles inscrites dans les articles 12, 13 et 15 et sanctionnées par l'article 16.

Le rapport de M. Struycken disait en substance : « L'objet de l'article 10 n'est pas de perpétuer la répartition territoriale et l'organisation politique telles qu'elles ont été

établies ou telles qu'elles existaient à l'époque des récents traités de paix. Des modifications pourront y être apportées par divers moyens légitimes et même par une guerre, lorsque les procédures pacifiques précisées au Pacte auront été épuisées. Le Pacte admet cette possibilité».

Cette interprétation de l'article 10 aurait pour effet de restreindre l'application de cet article au seul cas où la procédure pacifique des articles 12, 13 et 15 aurait été méconnue.

Un grand nombre des membres de la I^{re} Commission ont contesté cette interprétation. Vu l'attitude des parties et ces différences d'interprétation, la I^{re} Commission se sentit très embarrassée, c'est pourquoi elle s'empressa d'accepter la proposition du délégué de la Colombie, M. Uru-tra, visant l'ajournement de la question, en ajoutant que celle-ci est considérée comme urgente et qu'elle aura la préférence sur toutes autres propositions d'amendements soumises à la prochaine Assemblée, celle de 1922.

C) *L'article 10 et la troisième Assemblée (1922)*

La délégation canadienne avait dû constater, pendant tout le temps passé depuis le 2 décembre 1920, date de sa première proposition, que beaucoup d'Etats sont trop attachés à l'article 10, et qu'il était impossible de l'abroger purement et simplement. Alors elle changea d'attitude. M. Lapointe, délégué canadien à la troisième Assemblée, disait, à la cinquième séance de la I^{re} Commission, le 14 septembre 1922, que les conversations qu'il a eues depuis son arrivée à Genève l'ont convaincu qu'il serait impossible d'obtenir actuellement l'abrogation, proposée par la délégation canadienne, de l'article 10 du Pacte. Il admet la force des arguments qu'on donne pour son maintien. Mais cet article a donné lieu à des interprétations diverses et contradictoires, ne serait-il pas désirable, disait-il, que la Commission des amendements, si elle ne veut pas en proposer la suppression, propose tout au moins de le modifier de façon à diminuer les malentendus que cause son texte actuel. D'autre part, ajoutait M. Lapointe, le maintien de

l'article 10 empêche plusieurs Etats d'adhérer à la Société des Nations. Il lui paraît donc nécessaire, s'il n'est pas possible d'éliminer entièrement cet article, de l'amender de façon à éviter tout doute sur sa portée. « Ce serait là, ajoutait-il, un acte d'honnêteté et de sincérité internationale. Nous nous devons à nous-mêmes, nous devons à tous les membres de la Société des Nations présents ou futurs, de nous donner une charte claire, définie, précisant nettement les droits et les obligations de chacun et qui ne soit susceptible d'aucune équivoque ».

Le délégué canadien proposa de compléter la deuxième phrase de l'article 10 par les mots suivants : « en tenant compte des circonstances politiques et géographiques de chaque Etat ».

Pour comprendre ce que veut dire la demande canadienne, rappelons que la paragraphe 2 de l'art. 10 stipule : « qu'en cas d'agression, de danger ou de menace d'agression, le Conseil avise aux moyens propres d'assurer cette garantie ». Le Canada demande qu'on y ajoute « qu'on tiendra compte, dans ces recommandations, des circonstances géographiques et politiques de chaque Etat membre ».

D'autre part, pour tenir compte de la suprématie parlementaire, dans les divers Etats de la S. D. N., la délégation canadienne proposa un autre amendement à l'article 10, visant à ajouter un paragraphe nouveau ainsi rédigé : « L'avis donné par le Conseil en cette circonstance sera considéré comme un point de la plus haute importance, qui sera pris en considération par tous les membres de la Société avec le désir extrême de se conformer aux conclusions du Conseil, mais aucun membre ne sera obligé de commettre un acte de guerre quelconque sans l'autorisation de son parlement, de sa législature, ou de tout autre corps représentatif ».

Le changement dans l'attitude du Canada à l'égard de l'article 10 créa une situation toute nouvelle qui donna lieu, au sein de la première Commission de l'Assemblée, à une vive discussion sur le fait de savoir s'il était opportun de la prendre immédiatement en considération.

A la fin, la Commission se rallia à une proposition de Sir Cecil Hurst recommandant le renvoi de l'examen des amendements canadiens à la 4^e Assemblée, afin que la question

puisse être étudiée sous tous ses aspects, tout en laissant le Conseil libre de décider des mesures à prendre pour qu'il soit procédé à une étude détaillée des amendements canadiens. Le Conseil prit, le 29 janvier 1923, une résolution invitant tous les membres de la Société des Nations à faire parvenir avant le premier juin leurs observations sur ces amendements à l'article 10. Vingt-cinq Etats ont répondu à l'appel du Conseil. La majorité se prononça contre l'amendement, six en sa faveur, quatre ou cinq pour le *statut quo*. L'enquête du Conseil a montré, d'autre part, que les membres de la Société des Nations sont divisés au plus haut point sur le sens à attribuer à l'article 10.

D) *L'article 10 et la 4^e Assemblée 1923*

C'est alors que se réunit la quatrième Assemblée. Le délégué canadien à cette Assemblée, Sir Lormer Gouin, s'efforça de démontrer à la première Commission quel amendement proposé par son Gouvernement ne diminue en rien la force du pacte; il ne fait dire à l'article 10 exactement que ce que ses auteurs voulaient lui faire dire; qu'il ne faisait que reproduire les idées contenues dans le rapport de la Commission des amendements de 1921 et que la première partie de la proposition canadienne reproduisait un principe admis par le pacte lui-même dans le deuxième alinéa de l'article 8. La majorité des membres de la première Commission estima qu'il était préférable de ne pas s'engager dans la voie lente et difficile des amendements du pacte et que mieux vaudrait procéder par la voie d'une résolution interprétative de l'article 10, puisque d'après les paroles mêmes du délégué canadien, l'amendement proposé ne change rien au sens de l'article tel qu'il est compris par la grande partie des membres de la Société des Nations, et, selon la juste remarque du délégué de la Grèce, M. Politis; « avant de songer à améliorer, ou à compléter un texte, il faut d'abord savoir ce que le texte signifie ».

Une sous-commission fut chargée de préparer une véritable interprétation « dans les limites indiquées par la proposition canadienne ». La première Commission limita de cette façon la tâche de sa sous-commission. Il ne s'agit pas

d'interpréter d'une manière complète le texte de l'article 10 de façon à élucider, une fois pour toutes, les difficultés d'interprétation auxquelles ce texte pourra donner lieu ; la mission de la sous-commission se borna à répondre aux questions soulevées par la proposition du Canada. Il était nécessaire, si l'on voulait vraiment, comme l'avait déclaré M. Lapointe, à l'Assemblée précédente « une charte claire, définie, précisant nettement les droits et les devoirs de chacun et qui ne soit susceptible d'aucune équivoque », de ne pas s'arrêter aux points soulevés par l'amendement canadien, mais la 4^e Assemblée voulait, avant tout, aboutir, en finir avec cet article qui l'occupait depuis si longtemps.

La sous-commission proposa la résolution interprétative suivante à l'article 10.

L'Assemblée, désirant préciser la partie de l'article 10 du pacte, adopte la résolution suivante.

« Il est conforme à l'esprit de l'article 10 que, dans le cas où le Conseil estimerait devoir recommander l'application des mesures militaires comme suite à une agression, à un danger ou à une menace d'agression, il aura à tenir compte notamment de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat ».

Remarquons tout de suite que le projet canadien disait : « en tenant compte des circonstances politiques et géographiques de chaque Etat ». Le texte présenté par la sous-commission est mieux rédigé, car, comme on l'a fait remarquer, le Conseil doit avoir la faculté de tenir compte de toutes les circonstances particulières à chaque Etat, non seulement politiques et géographiques, mais encore économiques ou autres. C'est pourquoi on inscrivait le mot « notamment » pour marquer la faculté laissée au Conseil. Dans le même but on disait « les conditions spéciales de chaque Etat », au lieu de se contenter de mentionner la « situation politique de chaque Etat. A la première Commission le délégué polonais suggéra de remplacer les mots « l'Assemblée désirait préciser la portée de l'article 10 du pacte » par la clause suivante : « L'Assemblée désirant préciser la portée de l'obligation consentie dans l'art. 10 », pour bien marquer que les obligations n'ont pas seulement

un caractère simplement moral, mais juridique¹. Le deuxième et le troisième alinéa de la résolution suggérée par la sous-commission étaient ainsi rédigés : « L'avis donné par le Conseil sera considéré comme une invitation de la plus haute importance, qui sera prise en considération par tous les membres de la Société avec le désir sincère d'exécuter de bonne foi leurs engagements.

« Il appartient toutefois au pouvoirs constitutionnels de chaque membre de juger si les circonstances donnent ouverture à l'obligation de maintenir l'indépendance et l'intégrité des territoires des embres et dans quelle mesure il est tenu d'assurer l'exécution de cette obligation par l'emploi de ses forces militaires. »

Le mot « avis » inscrit dans le deuxième alinéa ne traduit pas exactement la nature de la décision à prendre par le Conseil aux termes du deuxième paragraphe de l'article 10. L'expression « Le Conseil avise aux moyens » veut dire, « le conseil prend toutes mesures utiles », sa décision prend d'ailleurs le plus fréquemment la forme d'une recommandation adressée aux Etats. Il ne s'agit donc pas d'un avis, mais de recommandations ou de mesures préconisées. C'est pourquoi on proposa à la Commission de remplacer les mots « avis du Conseil » par l'expression « les recommandations données par le Conseil ».

Quant au troisième alinéa suggéré par la sous-commission il dépassait de beaucoup la proposition canadienne. Cette proposition, rappelons-le, disait : « Mais aucun membre ne sera obligé de commettre un acte de guerre quelconque sans l'autorisation de son Parlement ou de sa législation ou de tout autre corps représentatif ». Ce que demandait le Canada, c'était de réserver le dernier mot à son Parlement en vue de décider de la paix et de la guerre.

Or, la sous-Commission ne se borne pas à ceci, elle réserve en plus aux pouvoirs constitutionnels de chaque Etat le droit d'examiner si le *casus garant*i existe ou non. Cette question a soulevé beaucoup de discussions au sein de la

1. A la Sous-Commission, un membre remarquait que l'expressfon de « situations spéciales » pouvait comprendre les Etats dont les armements sont limités par les traités de paix.

première Commission, étant donné surtout que les opinions des différents gouvernements étaient tout à fait divergentes, et la question se complique par le fait qu'on n'est pas d'accord si l'article 10 comporte ou non d'autres sanctions que celles de l'article 12 à 16 du pacte, à savoir si une guerre licite d'après la procédure du pacte pourrait porter atteinte à l'intégrité territoriale et à l'indépendance d'un Etat membre sans qu'il y ait violation de l'article 10.

Après de longues discussions, la première Commission, de la quatrième Assemblée remplaça le texte suggéré par sa sous-commission par un autre présenté par Sir Willingham Dickinsin (Empire britannique) ainsi rédigé : « Il appartient toutefois au corps constitutionnel de chaque Etat membre de décider, en ce qui concerne l'obligation de maintenir l'indépendance et l'intégrité territoriale des Etats membres, dans quelles mesures le dit Gouvernement est obligé d'assurer l'exécution de cette obligation par l'emploi de ses forces militaires ».

Ce texte a le mérite de répondre exactement aux amendements demandés par le Canada. Mais, au point de vue de la clarté, il est de beaucoup inférieur à celui de la sous-Commission; il garde le silence sur un point capital, savoir si l'examen du *casus garantli* est réservé au Conseil ou aux pouvoirs constitutionnels de chaque Etats. De cette façon il laisse le champ ouvert à toutes discussions, à toutes interprétations, ce qui n'est pas très désirable.

On comprend alors que ce texte ait soulevé beaucoup de protestations au sein de la Commission et on ne l'a adopté que sous les réserves, expressément stipulées par différents membres, qui, bien que ne mentionnant pas, dans le texte, le *casus garantli* parmi les faits laissés à l'appréciation des Etats, la Commission ne songeait pas à l'exclure et que chaque membre conservait sur ce sujet sa liberté d'interprétation.

Il faut regretter cette tendance de l'Assemblée de la Société des Nations et de ses commissions à escamoter les difficultés rencontrées plutôt qu'à les regarder en face pour les résoudre, et cette préférence marquée pour les demi-solutions plutôt que pour les solutions entières qui ne laissent pas place à aucun doute. L'article 10 est surtout typique à ce propos, et il n'est

vraiment pas édifiant de dire qu'après tant d'années d'examens et de discussions sur cet article, son vrai sens reste encore obscur et que les mêmes divergences de vue persistent.

E) *Résolution interprétative de l'article 10*

Après quelques autres amendements moins importants la résolution interprétative fut formellement rédigée sous la forme suivante : « L'Assemblée, désirant préciser la portée des obligations inscrites dans l'article 10 du pacte, en ce qui concerne les faits soulevés par la délégation du Canada, adopte la résolution suivante.

1° Il est conforme à l'esprit de l'article 10 que, dans le cas où le Conseil estimerait devoir recommander l'application des mesures militaires comme suite d'une agression, ou un danger, ou une menace d'agression, il aura à tenir compte notamment de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat;

2° il appartient aux pouvoirs constitutionnels de chaque membre de juger, en ce qui concerne l'obligation de maintenir l'indépendance et l'intégrité des territoires des membres dans quelles mesures le dit membre est tenu d'assurer l'exécution de cette obligation par l'emploi de ses forces militaires;

3° toutefois, la recommandation donnée par le Conseil sera considérée comme de la plus haute importance et sera prise en considération par tous les membres de la Société avec le désir d'exécuter de bonne foi leurs engagements. »

Cette résolution interprétative se heurta, au sein de l'Assemblée, au vote contraire d'une seule puissance : la Perse, cependant que 13 délégués s'abstenaient de voter. Néanmoins, elle garde toute son autorité morale.

Ainsi furent clos les débats de la S. D. N. sur l'article 10 du pacte, débats qui ont occupé quatre Assemblées successives sans que l'obscurité qui entoure cet article soit totalement dissipée.

VI. L'attitude des autres Etats à l'égard de l'article 10

La discussion de la proposition canadienne a montré par contre combien les petits Etats sont partisans du maintien et même du renforcement de cet article 10. Dans une note du Gouvernement Hellénique, en réponse à une invitation du Conseil de la Société des Nations, en date du 22 février 1923, à tous les Etats membres, de formuler leurs observations au sujet de l'amendement canadien, le Gouvernement hellénique disait « qu'il considérait que l'article 10 du Pacte est l'un des fondements de la Société des Nations, qu'il constitue une des garanties les plus essentielles de la paix mondiale, et qu'il attribue une importance toute particulière à cet article et croit que toute proposition tendant à supprimer cette garantie porterait un coup très grave au prestige de la Société des Nations, l'amputerait de ce qui fait essentiellement sa force et rendrait son efficacité ultérieure minime, sinon nulle, Le principe, énoncé dans l'article 10, d'une garantie des Etats membres contre toute agression extérieure à leur intégrité territoriale ou à leur indépendance politique, ne saurait, de l'avis du Gouvernement Hellénique, subir un fléchissement sans que tout l'édifice de la Société des Nations s'en ressente fortement ».

Plus caractéristique encore de l'importance qu'attachent les petits Etats à cet article est la réponse du Gouvernement persan. La Perse, dont les frontières sont grandement exposées aux dangers des bolcheviks et qui se rappellent les événements de 1920, s'opposa catégoriquement à toute tentative de diminuer l'article 10. « Le Gouvernement et le peuple persan, disait la note de ce Gouvernement en réponse au Conseil, ne pourraient aucunement admettre un amendement qui pourrait porter atteinte à l'esprit de l'article 10 du pacte ni adhérer à une disposition qui pourrait diminuer l'efficacité du dit article ».

La Pologne qui a de légitimes inquiétudes au sujet de sa sécurité, s'opposa vivement elle aussi, à tout affaiblissement de l'article 10 et exprima la désir de maintenir l'article tel qu'il est.

Enfin, le représentant de la Belgique à la première Commission de la deuxième Assemblée (1921) déclara que le Gouvernement belge attache une importance considérable à la garantie de l'article 10. « Avant la guerre, disait-il, la Belgique voyait sa neutralité garantie par diverses puissances; elle a renoncé depuis à cette garantie et l'un des arguments, qui ont été mis en avant au sein du Parlement à cette renonciation est précisément le bénéfice qu'elle devait retirer de l'article 10 ».

Une garantie à laquelle certains Etats attachent tant d'importance, un texte aussi capital a besoin d'être interprété d'une manière claire et, bien entendu, d'une façon précise. Malheureusement il n'en est pas ainsi. Les opinions sont divergentes sur le sens de cet article, ce qui ne peut qu'affaiblir son efficacité et diminuer sa valeur.

VII, *Analyse de l'article 10*

L'article 10, au moment où le pacte a paru, a semblé très clair, mais, à force de l'interpréter, on en a rendu le sens très obscur. Parmi les 26 articles du pacte, c'est cet article 10 qui a fait couler le plus d'encre. « La multiplicité des interprétations professées au sujet de cet article, écrivait très justement M. Olaf Hoijer, procède non de son caractère juridique, mais des tendances politiques diverses.

« Chacun envisage la situation la plus favorable à ses intérêts personnels ou à ses préjugés individuels. Les uns sont donc portés à exagérer la portée des obligations tandis que d'autres cherchent à diminuer le caractère obligatoire du texte, au point de lui enlever presque tout son contenu¹ ».

Nous groupons autour de trois chefs les questions diverses auxquelles a donné lieu l'interprétation de cette disposition capitale du pacte.

- A) Quand y a-t-il eu lieu à la garantie de l'article 10 ?
- B) À qui appartient-il de décider qu'il y a lieu à cette garantie ?
- C) Comment joue cette garantie ?

1. Olaf Hoijer, *Le pacte de la Société des Nations*, p. 167 et 168.

A) Quand la garantie de l'article 10 joue-t-elle ?

Cette question, qui paraît très simple a donné néanmoins lieu à des opinions extrêmement divergentes; certains auteurs soutiennent que l'article 10 n'ajoute rien aux autres obligations des membres de la Société des Nations indiquées dans les articles 12, 13 et 15 et sanctionnées par l'article 16; ainsi, cette garantie ne joue que si un membre de la Société recourt à la guerre contrairement aux engagements imposés par ces articles, c'est-à-dire sans examen préalable du litige ou avant l'expiration des trois mois à partir de la sentence ou du rapport du Conseil, ou enfin contre un Etat qui s'est conformé à la sentence ou à une rapport unanime. Si, au contraire, le membre se conforme à ces prescriptions et déclare une guerre licite d'après la procédure du Pacte, alors, selon cette opinion il n'y a pas lieu à la garantie de l'intégrité territoriale de l'art. 10; de cette façon, cet article se rattache étroitement, on peut même dire se confond avec l'article 16. C'est l'opinion de M. Komarnicki. Celui-ci, qui a consacré toute sa thèse à l'examen de l'article 10, écrivait : « Toutes les guerres illicites peuvent être considérées comme une agression. Si le pacte reconnaît que, dans certains cas, la guerre est admise, ces cas ne peuvent pas être considérés comme une agression, c'est donc une question de non-observation de la procédure qui est liée étroitement à la question de l'agression ».¹

Une deuxième opinion ne s'arrête pas à la thèse que l'article 10 ne joue que dans le cas de guerre illicite, d'après les articles 12 à 16 du pacte; mais elle va plus loin et s'efforce d'expliquer la garantie de l'article 10 à la lumière de la théorie de la guerre « juste », ainsi qu'elle s'est développée à travers les âges et qu'elle est présumée, dit-on, par le pacte de la Société des Nations. C'est l'opinion du professeur Redslob qui, cite comme du même avis, Shüking et Wehberg. La clé de voûte de la question, selon M. Redslob, c'est le mot *agression*. Une agression n'est pas la même chose qu'une attaque. Attaquer, est une action qui est simplement caractérisée par sa tactique. C'est ouvrir le combat. Cette manière d'agir se transforme en agression quand elle est fautive, quand elle comporte un

1. La question de l'intégrité territoriale d'après le Pacte de la S. D. N.

élément coupable. L'agression est une attaque en désaccord avec le droit ». De là, cet auteur est amené à identifier l'agression, aux termes de l'article 10, avec la guerre illégitime. « Elle se confond avec elle comme un fleuve qui vient unir ses flots à la mer » et voici sa conclusion : « Interprétée dans le sens d'une guerre illégitime, l'article 10, que nous étudions, s'applique à des campagnes qui sont entreprises en contradiction avec l'article 12 et dont le caractère fautif est dans un vice de forme; mais il va sans dire que l'article 10, dans l'acceptation que nous lui avons donnée, comprend aussi des prises d'armes qui jouent au delà du rayon d'influence de l'article 12 et devant, par suite, être jugées d'après la théorie générale de la guerre injuste ou illégitime, ne pouvant se justifier devant le forum de cette doctrine¹ ». On voit en quoi cette opinion se distingue de la précédente, elle est plus large; ce ne sont pas seulement les guerres interdites par les articles 12-15 qui font déclencher la garantie de l'article 10, mais même certaines guerres entreprises conformément à ces articles pourraient être considérées comme une agression au sens de l'article 10 et, ainsi, pourraient faire jouer la garantie de cet article.

Peut-on admettre, avec M. Komarnicki, que l'art. 10 ne garantit que la non-observation de la procédure des articles 12 et suivants². Alors l'article 10 n'aurait pas de sens; il pourrait être suppléé par l'article 16; il serait en trop et il faudrait le supprimer.

A qui ferait-on croire que les auteurs du pacte ont déclaré deux fois la même chose; n'ont-ils pas attaché une grande importance à cet article, qui était dans leur pensée, le texte le plus fondamental du Pacte? Il est évident alors que cet article crée d'autres obligations et pose un autre principe que l'article 16. A quoi aboutit cette opinion de M. Komarnicki? à des résultats absurdes; ainsi, il suffit, selon son opinion, que trois mois soient écoulés du jour du rapport du Conseil pour que la garantie de l'intégrité territoriale s'évanouisse et que les Etats puissent annexer les territoires qu'ils désirent, modifier les frontières par la force, asservir les autres membres de la Société sans que les autres

1. *Théorie de la Société des Nations*, par Robert Redslob, p. 121.

Etats garantis puissent invoquer un titre juridique pour intervenir. Si tel est le vrai sens de l'article 10, on ne peut pas expliquer alors cet attachement profond que lui ont témoigné les Etats dès le début.

Nous ne pouvons pas non plus adopter l'opinion du professeur Redslob; le critérium qu'il nous propose est très vague. Quest-ce qu'une guerre juste ? Qui détermine si la guerre est juste ou non ? n'est-ce pas là une question très difficile à résoudre ? La Société des Nations a besoin d'agir rapidement, en cas de violation de la garantie. Perdre du temps dans des discussions vagues sur la légitimité et l'illégitimité d'une guerre, c'est réduire à rien la garantie et ouvrir une échappatoire à chaque Etat qui ne veut pas secourir la victime, sous prétexte que la guerre est juste selon lui.

Ces deux opinions négligent complètement tous les précédents, et de l'article 10 et de l'institution de la garantie de l'intégrité elle-même, elles pèchent par la base, car elles élaborent toute leur argumentation sur le mot « agression » et ceci suffisait à les égarer.

« C'est dans le cas d'une guerre d'agression que l'article 10 du Pacte permet aux membres de la Société de maintenir la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique, écrivait M. Komarnicki. Cette notion d'agression joue un rôle capital dans toutes les conceptions de la Société des Nations et il est nécessaire de se rendre compte quelle en est la signification exacte dans le Pacte avant d'étudier la question de l'intégrité territoriale des membres de la Société ».

Selon nous, le mot « agression » peut avoir un sens différent suivant les circonstances; l'agression, dans l'article 16, n'est pas nécessairement celle envisagée par l'article 10, et nous verrons que l'agression au sens de ces deux articles n'est pas nécessairement celle envisagée dans le célèbre Protocole de Genève, œuvre de la 5^e Assemblée; mais, d'ailleurs, que nous importe le mot « agression » ici ? Dans le système de l'article 10, le terme n'a pas du tout l'importance qu'on lui prête; on peut le supprimer de la rédaction de l'article 10; celui-ci n'y perdra rien, au contraire, il gagnera en clarté. L'article 3 du premier projet du Président Wilson n'emploie pas ce mot et

c'était beaucoup mieux. Il disait : « The contracting powers unite in guaranteeing to each other political independence and territorial integrity ». Ce n'est que plus tard qu'on ajoute le mot « foreign aggression », c'est-à-dire agression extérieure. Dans le troisième projet du Président Wilson, on lit : « They (les membres) undertake to respect the territorial integrity of all states members of the league and to protect them from « foreign aggression ». Cette addition n'avait qu'un seul sens, montrer que la garantie ne joue que dans le cas d'une guerre extérieure et non pas en cas de mouvement intérieur, tel qu'une guerre civile ou une sécession, de telle façon qu'on pourrait remplacer le mot « agression » par un autre terme, « attaque » ou « guerre » extérieure, par exemple. Ainsi le mot agression n'est pas essentiel, fondamental, dans la rédaction de l'article 10 ; il est parfaitement « remplaçable » et peut-être que, si on avait utilisé les mots « guerre extérieure », on nous aurait épargné toutes ces complications et interprétations inutiles et pédantes.

De quoi s'agit-il ? Il suffit de lire le texte sans se laisser hypnotiser par le mot énigmatique « agression » pour savoir de quoi il s'agit. « Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir, contre toute agression extérieure, l'intégrité territoriale et l'indépendance des Etats membres ». C'est là, bel et bien la vieille institution de la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance que nous avons rencontrée dans les autres traités non ratifiés de l'Amérique latine et dans quelques traités européens d'avant-guerre. Ici, dans le Pacte, cette institution est généralisée, elle ne vise pas certains Etats, ni un groupe d'Etats, mais tous les membres de la Société des Nations, c'est-à-dire le plus grand nombre des Etats civilisés, grands et petits, puissants et faibles. Chacun de ces Etats est en même temps garant et garanti et le caractère de réciprocité rehausse encore sa valeur. Cet article comporte deux obligations : 1° de respecter l'intégrité et l'indépendance des autres Etats ; 2° de les garantir. La première obligation signifie que les Etats s'engagent à ne pas porter atteinte eux-mêmes à l'intégrité territoriale et à l'indépendance des autres membres, et la deuxième comporte pour chaque Etat l'engagement de collaborer avec les autres

à repousser toute violation de l'intégrité territoriale et de l'indépendance de l'un d'eux. La première obligation est donc un engagement passif, tandis que la deuxième est un engagement actif; il oblige les Etats à défendre l'Etat victime; chaque Etat n'est naturellement engagé que dans les limites de ses ressources et de son pouvoir.

Il ne faut pas confondre la garantie de l'intégrité territoriale avec celle de l'inviolabilité. Il y a, en effet, entre ces deux notions, une différence complète. La première notion vise les effets de la guerre, alors que la deuxième vise la guerre elle-même.

L'Etat qui s'engage à respecter l'inviolabilité du territoire d'un autre Etat, ne peut pas entrer en guerre contre cet Etat et il viole son engagement dès qu'il lui fait la guerre, même s'il ne cherche à s'attribuer aucun morceau de son territoire. C'est exactement comme dans le cas de la neutralité perpétuelle : l'engagement de respecter cette neutralité est violé dès qu'on entre en guerre contre l'Etat perpétuellement neutre.

La notion de l'intégrité territoriale veut dire, au contraire, qu'on ne cherche à acquérir par la force aucune partie des territoires de l'Etat garanti. Elle exclut, non pas la guerre, mais tout changement du *statu quo* territorial effectué par la guerre, et ceci s'applique dans tous les cas, que la guerre soit licite ou non, selon les articles 12, 13 et 15 du Pacte. L'engagement de respecter les prescriptions de ces articles est une chose et l'engagement de respecter et de garantir l'intégrité territoriale et l'indépendance des Etats membres est une autre chose.

Un Etat qui déclare une guerre licite ne peut pas, par cela même, s'attribuer par la force une partie quelconque du territoire de l'autre Etat membre de la Société des Nations; autrement, s'il échappe aux sanctions de l'article 16, il tombe, par contre, sous les sanctions de l'article 10. Ainsi, une guerre licite par sa procédure, peut devenir illicite par son but; ou, plutôt, c'est la paix qui met fin à cette guerre, qui est illicite, car elle viole l'engagement de respect de l'intégrité territoriale.

Il faut donc, pour échapper à toute sanction du Pacte, que la guerre soit d'abord licite, c'est-à-dire soit faite conformément aux articles 12, 13 et 15; que la paix soit, elle aussi

licite, c'est-à-dire que le vainqueur respecte l'intégrité territoriale et l'indépendance du vaincu; en un mot, pas d'annexion, pas de conquêtes. Voici, selon nous, le vrai sens de l'article 10 du Pacte; il comporte un engagement en plus de celui que l'article 16 met à la charge des membres, et il correspond à ce désir commun, qui a été exprimé pendant la dernière guerre dans ces deux mots célèbres, « pas d'annexion »; il met la conquête, moyen barbare et injuste d'acquisition de territoires, hors la loi des nations civilisées; en attendant que la guerre elle-même subisse le même traitement; il sape les bases mêmes de la guerre, puisque le vainqueur sait d'avance qu'il ne pourra mettre à profit sa victoire; il contribue de cette façon à raréfier les guerres, il assure aux Etats le repos, en leur garantissant la sécurité dans la possession.

Cependant, bien que ce principe de l'intégrité territoriale soit d'une grande importance, il a des côtés faibles, lorsqu'il s'agit de l'appliquer dans la pratique. Il peut être difficile de constater, s'il y a lieu à garantie. En effet, toute guerre n'est pas nécessairement incompatible avec l'article 10; un Etat qui fait la guerre à un autre, qui occupe une partie de territoire de celui-ci, peut être en rupture avec les autres dispositions du Pacte, mais il ne le sera avec l'article 10 que du moment qu'il affirme sa volonté d'annexer une partie quelconque du pays de son adversaire.

C'est l'intention de l'Etat qui recourt aux armes qui détermine s'il y a ou non violation de l'engagement de respect et de garantie de l'intégrité territoriale; or, cette intention peut être, dans certains cas, particulièrement difficile à connaître.

Certes, cette intention se révélera au moment de la conclusion de la paix, mais, à ce moment, l'intervention des Etats garants peut être trop tardive.

La meilleure solution à ce problème est de compléter le principe de l'intégrité territoriale par celui de l'inviolabilité des frontières; mais ceci aboutit à l'interdiction totale de la guerre. Le Pacte ne voulait et ne pouvait pas aller jusque-là.

B) *Qui est compétent pour décider qu'il y a lieu à garantie ?*

L'article 10 est ce qu'on appelait autrefois, sous l'empire de la société inorganisée des Etats, un traité de garantie; c'est-à-dire, un traité impliquant l'obligation pour les puissances garantes, de respecter, et au besoin d'intervenir par la force des armes, pour faire respecter l'indépendance et l'intégrité territoriale de la puissance garantie, au cas où celle-ci serait victime d'une agression. Chacune des puissances garantes gardait, dans la société des Etats, sa liberté entière de juger, dans chaque cas particulier, si le *casus fœderis* jouait ou non. Il en est de même dans la Société des Nations actuelle et ceci est compréhensible, la Société des Nations — on ne saurait trop le répéter — ne constitue pas un super-Etat; les engagements des Etats membres découlent directement du Pacte. C'est à chaque membre d'apprécier, comme l'a très justement constaté l'Institut de Droit international à Bruxelles en 1923, les circonstances qui peuvent donner lieu à l'obligation de garantie de l'article 10¹. Ceci n'exclut pas toute action du Conseil de la Société des Nations, qui est le gardien du Pacte de cette Société.

En effet, l'article 10 se compose de deux phrases : la première contient l'engagement de garantie, dont la conséquence naturelle est l'obligation immédiate, pour tous les membres de la Société, en cas d'agression extérieure dirigée contre l'un d'eux, de secourir la victime de l'agression; la seconde phrase rappelle le rôle du Conseil : « En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, est-il dit, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation ». Le texte est donc aussi clair que possible. Chaque Etat membre est juge, en dernier lieu, du *casus fœderis*, mais il appartient au Conseil de coordonner l'action collective, de proposer, par exemple, un plan d'action commune, d'organiser un commandement unique afin de faciliter et de rendre plus rapide le succès des opérations militaires.

En pratique, les choses peuvent se passer un peu différem-

1. *Annuaire de l'Institut de Droit international*, 1923, p. 383 et suiv.

ment; très souvent le Conseil serait appelé à constater, lui aussi, s'il y a lieu à la garantie de l'article 10, mais cette constatation du Conseil, remarquons-le, ne s'impose pas aux différents Etats membres. Cela a été toutefois contesté par certains auteurs qui soutenaient, au contraire, que c'est le Conseil qui est le seul juge en la matière, « on n'a, en aucune façon, abandonné cette constatation aux Etats particuliers », écrivait M. Komarnicki¹; les membres de la Société des Nations, selon cet auteur, ne peuvent pas, de leur propre initiative, prendre des mesures contre l'agresseur, le Conseil seul étant compétent.

Cette thèse de la compétence du Conseil de la S. D. N. pour décider obligatoirement s'il y a lieu à la garantie de l'article 10 fut soutenue par certains membres du Conseil en 1920. Cette année-là l'invasion bolchevique en Pologne fit craindre que Varsovie ne tombât au pouvoir des Russes.

Le Conseil de la Société des Nations siégea à Saint-Sébastien au moment de l'invasion. Or, il ne fut pas question, dans ces séances, d'une agression qui risquerait de menacer sérieusement l'indépendance et l'intégrité territoriale de la Pologne et de mettre toute l'Europe en péril². Des membres du Conseil furent interrogés sur l'indifférence du Conseil à cet égard et l'oubli de l'article 10. M. Léon Bourgeois observa que le Conseil n'était pas tenu d'intervenir, car il n'avait été saisi d'aucune demande. M. Lloyd George donna une autre explication : « Nous n'avons pas été saisis, disait-il comme M. Bourgeois, mais il était tout à fait inutile de nous saisir, car le Conseil ne peut statuer qu'à l'unanimité. Il est certain que dans l'affaire polonaise, il n'y avait pas unanimité du Conseil; par conséquent nous n'aurions pu aboutir à rien ».

C'était organiser ce que M. Charles Dupuis appelait très justement « la destruction de la garantie par la défaillance d'un garant³ ».

1. Komarnicki, *La Garantie de l'Intégrité territoriale d'après le Pacte de la S. D. N.*, p. 160 et 181.

2. M. Charles Dupuis, *Cours professé à l'Institut des Hautes Etudes internationales*, 1928-1929.

3. M. Ch. Dupuis : *Cours professé à l'Institut des Hautes Etudes internationales*, 1928-1929.

On le voit, cette thèse de la compétence du Conseil risque de rendre complètement illusoire la garantie de l'article 10; les membres de la Société des Nations, bien que juridiquement obligés de garantir l'indépendance et l'intégrité territoriale des autres Etats membres, ne peuvent rien faire si le Conseil n'arrive pas à se prononcer sur ce sujet¹.

C'est pourquoi des auteurs tels que M. Komarnicki, qui soutenait cette thèse, furent forcément amenés à conclure qu'« l'obligation de défendre l'Etat auquel on pourrait appliquer l'article 10 existe même si le Conseil n'a pas pris les mesures nécessaires »². Ce n'était pas la peine de soutenir énergiquement que « le Conseil seul est compétent pour constater s'il y a lieu à garantie », pour glisser un peu plus loin phrase disant que « l'obligation de garantie existe même si le Conseil n'a pas pris les mesures nécessaires ».

Le Conseil ne prend pas, à propos de l'article 10, de décisions proprement dites liant juridiquement les divers membres de la Société. La deuxième phrase de l'article 10 spécifie « qu'en cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de l'engagement de garantie »; or, « aviser » ne veut pas dire « décider », mais s'ingénier à trouver des mesures et à les recommander.

Certes, les recommandations du Conseil auront la plus haute autorité morale, mais elles n'auront pas une force obligatoire, chaque membre appréciera lui-même de bonne foi si l'obligation de garantie est mise en jeu et quels sont les moyens qu'il doit employer pour la remplir³. C'est cette interprétation qu'a consacrée la 4^e Assemblée dans sa résolution interprétative qui avait réuni les suffrages de tous les votants sauf un (le vote de la Perse), et dont nous avons parlé plus haut.

C) *Comment joue la garantie de l'article 10.*

L'article 10 ne nous dit rien sur la manière par laquelle les divers membres de la Société des Nations doivent s'acquitter, le cas échéant, de leur engagement de « garantir » l'indépendance et l'intégrité territoriale des autres Etats membres;

1. Gonsiorowski : *La Société des Nations et problèmes de la paix*, t. II, p. 257.

2. Komarnicki, *op. cit.*, p. 206.

3. M. Robert Redslob : *Théorie de la Société des Nations*, p. 125.

remarquons que nous parlons seulement de l'engagement de garantie et non pas aussi de celui du respect; pour ce dernier la question est très facile, c'est une obligation de ne pas faire pour s'en acquitter, il suffit que les membres s'abstiennent de tout acte qui serait de nature à porter atteinte à l'indépendance ou à l'intégrité territoriale de l'un quelconque d'entre eux; l'engagement de garantir, par contre, est une obligation active; pour l'exécuter les Etats doivent faire quelque chose, ils doivent venir au secours de l'Etat menacé dans son indépendance ou dans son intégrité territoriale, c'est là que gît la difficulté. Comment, en pratique, l'action de secours doit-elle être organisée ? En parlant de l'article 16 du Pacte, nous avons dit que les sanctions y inscrites ne s'appliquent pas obligatoirement dans notre hypothèse, savoir en cas de violation de l'indépendance ou de l'intégrité territoriale d'un membre de la Société; l'article 10 laisse, en effet, toute latitude dans le choix des moyens, mais précisément, pour cela, on peut s'inspirer pour la mise en œuvre de cet article des mesures de l'article 16 non spécialement conçues pour lui.

Le Conseil de la Société des Nations a le devoir d'aviser aux moyens qu'il juge les plus appropriés pour l'exécution de l'article 10, mais, dans le choix des moyens aussi bien que dans la constatation du *casus fœderis*, l'opinion du Conseil, malgré sa haute autorité morale, ne s'impose pas aux membres de la Société. Chacun est juge des moyens qu'il doit employer pour remplir son engagement. Cette latitude dans le choix des moyens ne doit pas faire oublier le caractère obligatoire de l'engagement. L'engagement contenu dans l'article 10 n'est pas une obligation morale, mais c'est un devoir, puisque les membres sont juridiquement obligés de prendre les mesures que le maintien de l'indépendance et de l'intégrité territoriale de l'un d'eux nécessite. Si donc les circonstances l'exigent, ils doivent recourir aux armes pour exécuter cette obligation, et, du fait que la constatation du Conseil qu'il y a lieu à garantie ne s'impose pas aux membres, ceux-ci peuvent même intervenir sans attendre les recommandations du Conseil, et dès qu'ils ont acquis la conviction que les circonstances mettent en jeu la garantie de l'article 10. Néanmoins, il est hautement désirable, pour la mise en application de la garan-

tie de cet article, que l'unité de vues et d'action se réalise entre le Conseil et les différents membres de la Société. Malheureusement, cette unité de vues est très difficile à obtenir. Nous avons vu que tout le monde n'est pas d'accord sur les circonstances qui peuvent mettre en jeu la garantie de l'indépendance et de l'intégrité territoriale; il peut donc arriver que, en présence d'un cas particulier, le Conseil constate que le *casus fœderis* n'est pas en jeu, tandis que d'autres membres de la Société décident qu'il y a lieu à garantie; et, comme l'opinion du Conseil ne s'impose pas aux Etats, ceux-ci peuvent agir sans son concours, ce qui ne pourrait se faire sans une certaine anarchie due à la division de la Société elle-même.

Pour remédier à une telle éventualité, et pour assurer l'unité d'action, il n'y a que deux solutions possibles; la première consiste à donner au Conseil le droit de décider d'une manière obligatoire pour tous les membres et dans chaque cas particulier si la garantie de l'article 10 joue ou non. Cette solution n'a aucune chance de succès auprès des Etats jaloux de leur souveraineté et qui ne veulent pas se laisser exproprier de leur liberté de décision en faveur du Conseil; d'autre part, cette solution en elle-même est loin d'être satisfaisante. Le Conseil doit généralement, et sauf texte spécial, prendre ses décisions à l'unanimité des voix. Il suffit donc d'une seule voix pour que l'action du Conseil se trouve paralysée. Les partisans de la thèse de la décision obligatoire du Conseil prétendent qu'on affaiblit la garantie en laissant aux différents Etats la liberté de décider si son obligation de garantie est mise en jeu, mais ils oublient, eux aussi, qu'en conférant au Conseil de la Société des Nations le droit de décider, d'une manière obligatoire, s'il y a lieu à garantie, on risque fort bien de détruire la garantie elle-même par la défaillance d'une seule voix des Etats représentés au sein du Conseil. La meilleure solution, pensons-nous, consiste à interpréter officiellement l'article 10 d'une manière qui ne laisse pas lieu aux doutes éventuels. La résolution interprétative de la 4^e Assemblée a touché à certains points relatifs à l'application de cet article, mais elle a négligé précisément le point le plus important, celui qui jette le plus de doute sur le vrai sens de l'article et qui risque de le détruire; celui de savoir quand il y a lieu à

sanctions; nous pensons qu'il n'y a qu'une seule interprétation exacte, c'est qu'« aucune guerre » ne peut avoir pour effet une annexion territoriale, et ceci doit s'appliquer aussi bien dans le cas d'une guerre licite que dans le cas d'une guerre illicite ou même d'une guerre de sanctions, c'est-à-dire entreprise par la Société des Nations contre un Etat reconnu violateur du Pacte; dans le deuxième cas, la garantie de l'article 10 est doublée par les dispositions de l'article 16, et, dans le troisième cas, la punition de l'Etat coupable ne doit pas prendre la forme d'une diminution territoriale ou d'une limitation imposée à son indépendance.

Si donc tout le monde se mettait d'accord pour interpréter ainsi l'article 10, il semble que celui-ci serait plus consolidé et son application mieux assurée.

Les membres de la Société ne doivent pas attendre le moment où la violation de l'indépendance ou de l'intégrité territoriale de l'un d'eux sera consommée pour intervenir. Dès qu'il y a danger ou menace d'une telle violation, ils doivent prendre les précautions nécessaires. Supposons par exemple qu'un Etat A, membre de la Société, après avoir scrupuleusement observé les dispositions des articles 12, 13 et 15, déclare la guerre à un autre membre B, cette guerre est licite, l'article 16 ne s'y applique donc pas, mais l'Etat A reste lié par l'engagement de l'article 10, et si, au cours des opérations militaires, il apparaît que celui-ci a des visées annexionnistes, les autres membres ne doivent pas rester sans rien faire, attendant que l'Etat A annexe, par le traité de paix, les territoires de l'Etat B, qu'il convoitait. Ils doivent prendre les devants pour protéger l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'Etat B, et c'est ici qu'apparaît le rôle, modeste en droit mais important en fait, du Conseil. Le Conseil doit rappeler à l'Etat A le texte de l'article 10 et chercher à obtenir son engagement de ne rien entreprendre qui puisse être considéré comme incompatible avec cet article et, si l'attitude du Conseil à ce propos est ferme et ses paroles énergiques, il est douteux que l'Etat A puisse pousser plus loin ses tentatives d'annexion.

Section IV

Le Pacte de la Société des Nations et le désarmement (article 8)

I. — Ce qu'il faut entendre par désarmement.

Parmi les garanties du Pacte visant à assurer la paix et la sécurité, une place spéciale doit être faite aux dispositions relatives à ce qu'on a appelé d'un terme commode mais impropre : le désarmement.

Le désarmement proprement dit serait la suppression complète des armées et de tous les armements. Personne ne veut, ni ne propose sérieusement le désarmement intégral. Toute nation est tenue d'avoir une armée, c'est-à-dire une force organisée militairement pour pouvoir entreprendre une action de pacification, soit à l'égard des peuples étrangers, soit même contre ses propres nationaux (répression de désordres par exemple). Cela semble si évident que l'Etat du Vatican lui-même, que personne certainement n'accuse d'intentions belliqueuses, possède une police armée.

D'autre part, remarquons que les membres de la Société des Nations n'ont pas la liberté de supprimer entièrement leurs armements ou de les réduire à leur gré ; ils doivent conserver une armée pour participer « à l'exécution des obligations internationales par le Pacte de la S. D. N. ». Ce qu'on entend donc généralement par désarmement, c'est une limitation ou une réduction des armements, ce qui est tout autre chose que leur suppression. C'est dans le sens de la limitation et de la réduction que nous employons par la suite le mot désarmement.

II. — Le problème du désarmement et la Paix.

Les armements excessifs des Etats constituent un grand danger pour la paix du monde. L'Etat qui entretient nombreuses troupes, écrit très justement M. Gonsiorowski, favorise le

développement du militarisme et peut être entraîné dans la guerre; d'autre part, lorsqu'il augmente ses armements, il menace ses voisins qui sont forcément amenés à leur tour à augmenter les leurs pour faire face au danger d'une attaque éventuelle¹. Cette vérité évidente semble pourtant contestée par beaucoup qui trouvent dans les armements à l'extrême la garantie la plus efficace de la paix et de la sécurité des Nations; à les croire, le désarmement, c'est la guerre !

« Quelle est, se demandait-on aux heures présentes, la meilleure sauvegarde de la paix ? n'est-ce pas avant tout cette idée que les luttes de l'avenir seraient plus terribles que celles du passé, en raison surtout des effectifs formidables qui seraient en ligne ».

« Or, a-t-on pu dire après la Convention du désarmement, ces effectifs devant être restreints, la salutaire barrière de la guerre diminuera nécessairement avec, il est à craindre dès lors qu'elle ne soit plus suffisante pour servir de contrepoids à toutes les causes de rivalité et de haines qui divisent les peuples de l'Europe². » Les partisans de cette opinion ne peuvent que s'opposer naturellement à toute mesure ayant pour but de diminuer le nombre des soldats qui pourront entrer en campagne le jour d'une mobilisation; et d'une manière générale, à toute mesure qui aurait pour conséquence d'ôter à la guerre moderne tous les caractères redoutables qui peuvent être à leurs yeux un si puissant élément de pacification.

C'est l'application pure et simple du vieil adage fallacieux : « *Si vis pacem para bellum* ». Cette thèse trouve encore aujourd'hui des partisans et non des moindres, et ceci, malgré la création de la Société des Nations, organisation qui vise à assurer aux peuples la paix par le droit et par la collaboration internationale. Ce n'est pas un secret que certains Gouvernements partagent cette opinion, ce qui nous amène inmanquablement à la course aux armements d'avant-guerre avec ses dépenses et ses inquiétudes. Il faut combattre sans merci cette théorie qui voit dans les armements excessifs des Etats la meilleure garantie de la paix. A quoi ont abouti les

1. Gonsiorowski, *S. D. N. et problème de la paix*, p. 11, chap. V s. 205.

2. Souchon, *La question du désarmement*, *R. G. D. I. P.*, t. I, p. 514 et suiv.

armements excessifs et perfectionnés des Etats européens ? N'est-ce pas à quatre années sanglantes et sans précédent dans l'histoire et qui ont conduit le continent européen jusqu'au bord de l'abîme. Plus de dix millions d'hommes ont été tués, des millions de personnes sont mortes des suites de leurs souffrances et de leurs privations, mille milliards de dépenses, des ruines de toutes sortes, des milliers de familles de brisées. Qu'est-ce qui évitera une nouvelle catastrophe ? serait-ce, comme on le prétend, cette idée que la lutte de l'avenir serait plus terrible que celle du passé, en raison surtout des effectifs formidables qui entreraient en ligne ? La guerre n'a-t-elle pas donné un démenti éclatant à cette idée ; l'histoire ne nous a-t-elle pas montré, au contraire, que les guerres sont devenues de plus en plus fréquentes à mesure que les armements se développent et se perfectionnent. L'idée que la lutte future serait plus terrible en raison des armements excessifs des Etats pourra peut-être quelquefois reculer le moment de la conflagration, mais elle n'empêchera pas celle-ci de se produire. M. Charles Dupuis pense que le véritable moyen pour éviter les batailles, c'est que les pacifistes ou les gens chargés de maintenir la paix soient armés et si fortement armés, à l'encontre des malfaiteurs désarmés, « qu'ils soient sûrs d'avoir le dernier mot ».

« Jusqu'à présent, dit-il, aucun Gouvernement n'a eu la pensée d'assurer la paix publique en établissant l'égalité de désarmement entre les malfaiteurs et les agents de police¹. »

Ces observations ne manquent pas de justesse, mais il aurait fallu tout d'abord désigner les Etats malfaiteurs qui devraient être désarmés et les Etats pacifistes chargés de maintenir la paix et qui, par conséquent, devraient être fortement armés. C'est ici que surgit la difficulté. Sans doute dans la pensée de M. Charles Dupuis cette désignation a été déjà faite par les traités de paix, mais, malheureusement ou heureusement, tout change ici-bas, et par le jeu des intérêts et des circonstances l'Etat malfaiteur aujourd'hui pourrait se montrer demain le plus pacifiste du monde, tandis qu'un

1. *Cours professé à l'Institut des Hautes Etudes internationales, 1928-1929.*

autre Etat, aujourd'hui encore pacifiste, serait considéré dans un temps plus ou moins lointain comme cherchant à troubler la paix et la tranquillité des Nations.

Nombreux sont les Etats qui ont été considérés alternativement tantôt comme malfaiteurs, tantôt comme pacifistes. Citons comme un exemple démonstratif la France révolutionnaire et impériale de 1814 et la France d'aujourd'hui. En 1814, elle était considérée à juste titre comme la puissance la plus belliqueuse, comme une cause de troubles et d'insécurité, aujourd'hui, elle est à la tête des Nations pacifistes; elle incarne l'élément de l'ordre et de la paix.

Nombreux aussi sont les traités et conventions qui, au cours de l'histoire ont contraint un pays vaincu à la réduction ou à la suppression unilatérale de son armée et de son système défensif; ce ne fut là, comme le remarquait justement M. Sibert, qu'une œuvre fragmentaire éminemment destinée à protéger les intérêts exclusifs de tel ou tel Etat limité dans l'espace à de très petites étendues et de durée le plus souvent fragile¹ « Ce désarmement, dit encore cet auteur, n'apparaît que comme l'adjuvant de telle ou telle politique individuelle et non pas comme expression d'une pensée de solidarité internationale ». Un autre auteur, M. Souchon, souligne que de tels traités qui impliquent un désarmement imposé par un vainqueur à un vaincu étaient dès leur origine marqués du double vice de violence et d'inégalité, ils ne pouvaient guère qu'évoquer l'idée de revanches futures².

Nous savons que ces paroles peuvent s'appliquer aux derniers traités de paix puisque la partie V du traité de Versailles intitulée « clauses navales, militaires et aériennes » et les parties correspondantes des traités de paix de St-Germain, de Trianon et de Neuilly imposent à l'Allemagne, à l'Autriche, à la Hongrie et à la Bulgarie l'obligation ferme de réduire aux limites stipulées pour chacun de ces Etats leurs armements dans certains délais déterminés.

Il est évident qu'à moins que les autres puissances réduisent à leur tour leurs armements, les pays vaincus et surtout l'Alle-

1. Marcel Sibert, *R. G. D. I. P.*, 1923, La question des armements terrestres à la 3^e Assemblée de la S. D. N.

2. La question du désarmement, *R. G. D. I. P.*, t. 1, p. 513.

Allemagne ne manqueront pas de réclamer le tour à l'égalité devant les armements, et ils l'ont déjà fait : dans les discussions de la commission préparatoire de la conférence du désarmement, le délégué de l'Allemagne, le comte Bernstorff, s'appuyant, sur le préambule de la partie V du traité de Versailles, soutenait que l'Allemagne ayant désarmé a droit au désarmement des autres puissances. Ce préambule du traité de Versailles (et les mêmes dispositions se trouvent dans les autres traités de paix) déclare que « en vue de rendre possible la préparation d'une limitation générale des armements de toutes les Nations, l'Allemagne s'engage à observer strictement les clauses militaires, navales et aériennes ci-après stipulées ».

Mais il ne faut pas s'y tromper. Si les puissances victorieuses ont imposé aux Etats vaincus la réduction de leurs armements ce n'est pas seulement pour rendre possible la préparation d'une limitation générale des armements, c'est avant tout et surtout pour avoir des garanties de paix, des garanties contre le retour d'agressions de la part des puissances vaincues, qui, par cela même qu'elles étaient vaincues, étaient suspectes de désirer effacer les conséquences de la défaite en recourant de nouveau, le cas échéant, à la force des armes.

Néanmoins, qu'on le veuille ou non, il reste vrai que le terme du préambule de la partie V du traité de Versailles donne à l'Allemagne sinon un titre juridique, au moins un titre moral à la réduction des armements de toutes les Nations. Une réduction sérieuse des armements de toutes sortes ne peut être que générale, englobant sinon tous les Etats, au moins le plus grand nombre des Etats, et il suffit qu'une seule grande puissance refuse de réduire ses armements pour que toutes les autres, même favorables à la réduction, se trouvent dans l'obligation de garder les leurs. Une réduction unilatérale est inconcevable surtout quand il s'agit d'une grande puissance. En 1911, le professeur Wilhelm Ostwald, dans un ouvrage intitulé *Fankreich abs Friedenshinger* recommandait à la France de désarmer sans se soucier de ses voisins, à titre de bon exemple. Naturellement on ne prêta aucune attention à ces recommandations, car aucun Gouvernement, aucun Chef d'Etat n'est libre d'imposer le désarmement ou la réduction des armements à son peuple. Chaque

Gouvernement est responsable avant tout des destinées de la communauté qu'il dirige. Il doit écarter les maux imminents, prévoir les dangers de l'avenir, deviner les périls cachés, assurer autant que possible la vie, les intérêts et la sécurité de son peuple. S'il licencie ses armées ou s'il réduit ses armements, sans tenir compte de ce que feront les autres Etats, il expose son pays au péril; il livre son peuple pieds et mains liés aux attaques des autres Nations restées armées. Il faillit ainsi à ses devoirs, et commet un crime de haute trahison, et un peuple aimant sa patrie ne peut accepter de réduire ses armements tandis que ses voisins restent armés jusqu'aux dents.

Plusieurs tentatives furent faites dans le passé pour résoudre ce problème des armements au moyen d'une convention internationale; ces tentatives avaient complètement échoué, mais il n'est pas moins utile d'en dire quelques mots avant d'aborder l'étude des textes actuels du Pacte de la Société des Nations.

III. — Les essais de limitation des armements dans le passé.

C'est surtout au ^{xix}^e siècle et au ^{xx}^e siècle que la question des armements préoccupa les diplomates et les politiciens. En 1814, l'Europe sortait épuisée des longues guerres de la Révolution et de l'Empire et, par conséquent, elle était impuissante à en recommencer d'autres, et c'est pourquoi les diplomates de l'époque comme ceux de 1918 s'ingénierent à trouver les moyens capables de lui assurer un repos très nécessaire. Le moment semblait donc très favorable pour parler d'une réduction des armements.

Déjà, au cours des négociations qui avaient précédé la conclusion du traité de Paris du 20 mai 1814, une note écrite de la main de Talleyrand et versée aux archives de Vienne dans un dossier sous la rubrique « article à prendre en considération » était ainsi formulée : « Comme un Etat, qui entretient de grandes forces, met tous les autres dans la nécessité de l'imiter, ce qui produit d'abord l'accablement des peuples, con-

vertit l'état de paix en un état d'efforts de tous contre tous et fait naître la guerre de ce qui paraissait destiné à la prévenir, les Hautes Parties Contractantes sont convenues d'examiner sincèrement à quel nombre de troupes elles pourraient en temps de paix réduire leurs armées respectives eu égard toutefois à l'étendue, à la population, à la situation intérieure de chacune d'elles¹ ».

Il semble que cette note n'ait pas eu de suite. Peu après la clôture du traité de Vienne, une autre proposition de limitation générale des armements fut suggérée par le tsar Alexandre I^{er} de Russie, fondateur de la fameuse Sainte Alliance. Dans une lettre d'Alexandre I^{er} à Castlereagh datée du 21 mars 1816, l'empereur de Russie exprime son désir d'apaiser le mécontentement universel par l'installation d'un ordre de choses pacifique et de consolider le système européen sur la base de la justice et de la modération². Quelques mois plus tard, le comte Nesselrode informait le Gouvernement anglais que la Russie s'appêtait à libérer une importante fraction de ses troupes et notifiail à ses alliés le montant de cette réduction; mais le pacifisme de la Russie n'enthousiasma personne; d'ailleurs les armées russes n'ont pas été réduites comme le promettait la dépêche du comte Nesselrode. En 1817, dans une Conférence qui s'est tenue à Londres lors des difficultés orientales, lord Castlereagh constata que rien n'avait été fait et ne manqua pas de montrer son étonnement à l'ambassadeur russe, le comte Lieven.

L'échec de la tentative proposée par le tsar est facile à expliquer : les grandes puissances, surtout la Prusse, se méfiaient encore de la France qui, quoique vaincue, ne se résignait pas, mais cherchait à reconquérir sa place de grande puissance et il faut ajouter que le souvenir des Cent Jours ne faisait qu'augmenter cette inquiétude; d'autre part, la politique d'intervention que pratiqua la Sainte Alliance exigeait des armées toujours prêtes à marcher pour combattre tout mouvement révolutionnaire. Cette raison à elle seule suffisait à paralyser toute tentative de réduction des armements.

1. Cité par Charles Dupuis, *Cours professé à l'Institut des Hautes Etudes internationales*.

2. Voyez Lavallez, p. 6 et 7, *op. cit.*

En 1831, Louis-Philippe, pacifiste résolu, agissant peut-être sous l'influence des Saints-Simoniens qui lui demandaient de ne pas se borner à vouloir la paix mystiquement, mais de rechercher les moyens pratiques de l'assurer, convoqua à Paris une Assemblée de diplomates comprenant les ambassadeurs de Russie, de Prusse, d'Autriche et de Grande-Bretagne, auxquels s'adjoignit un délégué français pour examiner la question du désarmement général. Les délibérations de ce concert diplomatique aboutirent à la signature d'un protocole ainsi rédigé : « Les soussignés, dans le but d'affirmer la paix générale et de soulager les peuples du fardeau des armements extraordinaires qui leur sont imposés, ont reconnu, avec une vive satisfaction, après un examen attentif de la situation actuelle de l'Europe, que les rapports d'union et la bonne harmonie heureusement établie entre les puissances et basée sur l'indépendance des Etats, ainsi que sur le principe inaltérable du maintien des traités, rendent aujourd'hui possible l'adoption d'une mesure qui forme l'objet des vœux les plus ardents de leurs Gouvernements, celle d'un désarmement général ». Une simple déclaration et c'est tout¹. La rivalité jalouse des grandes puissances empêcha sans cesse la réalisation d'une réduction des armements; en fait, les « rapports d'union et la bonne harmonie » dont parlent ces diplomates étaient plus apparents que réels et le « principe inaltérable du maintien des traités » n'était qu'un vain mot, puisque les traités que l'on déclarait intangibles commençaient déjà à s'effriter. La révolution belge qui éclata le 25 août 1830 fut la première brèche dans le système de ces traités.

A la fin de 1863, Napoléon III tente à son tour de résoudre le problème. Par un manifeste du 5 novembre, il propose à toute l'Europe la réunion d'un grand congrès qui aurait d'abord pour but d'établir les bases d'un désarmement général; d'autre part, ce congrès aurait pour tâche singulièrement délicate de réviser le statut territorial de l'Europe tel qu'il avait été établi par les traités de 1815. Napoléon III a eu nettement conscience de l'échec qu'à eu maintes fois

1. Lavallez, p. 10-11, *op. cit.*

sa politique générale. En 1863 précisément, il venait de subir un échec retentissant dans l'affaire polonaise où il avait été engagé malgré lui et qui avait abouti à la rupture avec le tsar; il comptait donc sur des moyens pacifiques pour sauvegarder le prestige de la dynastie et préparer selon le mot d'Emile de Girardin « la conquête pacifique de l'Europe par la France ». Mais cette fois, l'idée de conquête et le projet de désarmement n'avaient aucune chance de succès; l'idée de réviser la carte de l'Europe effrayait les chancelleries et « même si le congrès s'était réuni en vue d'étudier uniquement la question du désarmement, son échec n'en aurait pas moins été certain » déclare M. de Lavallez; M. de Bismarck, depuis une année chef du Gouvernement prussien, s'appropriait à reconstituer *ferro* et *igni* l'unité allemande autour de son souverain et l'Italie ne renonçait aucunement à la sienne. Il y avait trop de causes de conflits pour que les Gouvernements se donnassent une telle assurance de paix. On serait sorti du congrès pour la guerre, celle des duchés de l'Elbe, en attendant les autres tout aussi inévitables, car chacun, même les neutres, entendait bien en tirer quelque profit¹.

A partir de cette époque les puissances s'armèrent de plus en plus, et surtout la Prusse qui, en 1864, en 1866 et en 1870 montra l'excellence de son armement. Après la guerre de 1870-71, la France, elle aussi, adopta le système de la nation armée et la plupart des pays suivirent cet exemple. Le résultat fut une course aux armements sans précédent dans l'histoire. Lord Salisbury, en 1890, rédigea un mémoire sur l'état d'armements de l'Europe à cette époque. Ce mémoire fut préparé pour l'usage exclusif du Cabinet britannique, mais il fut pourtant l'objet d'une communication confidentielle à l'empereur d'Allemagne Guillaume II qui fut très impressionné et fit l'offre de convoquer un congrès européen pour y remédier. La presse allemande reçut un mot d'ordre en ce sens, mais la campagne commencée tomba vite devant la très nette opposition de

1. De Lavallez, *Le problème du désarmement*, p. 67-68.

la France¹. La question de l'Alsace-Lorraine restait la pomme de discorde entre les deux grandes puissances voisines. Comme l'exprimait M. de Bethman-Hohlweg dans ses considérations sur la guerre mondiale « le souvenir de 1870 et de l'Alsace-Lorraine, le désir ardent de réparer les pertes subies à cette époque étaient au-dessus de tous les événements du jour, un facteur permanent qui chaque fois que la situation viendrait à se tendre, pouvait déterminer les conséquences les plus imprévues² ». Cette course terrible aux armements, le principe du service militaire obligatoire pour tous et le perfectionnement du matériel militaire effrayaient beaucoup de gens; le 28 février 1893, au Reichstag allemand, M. Bebel demandait que l'Allemagne se montrât favorable à la création de tribunaux arbitraux pour la solution des conflits internationaux. D'autre part, le 11 janvier 1894, à la Chambre des Communes anglaises, M. Byles sollicitait le Gouvernement britannique d'entrer en communication avec les Etats européens en vue d'effectuer un désarmement général, et une motion inspirée par des idées analogues venait d'être déposée au Parlement belge. En 1896, M. de Basily, chef du département de l'Asie au ministère russe des Affaires étrangères, se faisait à la Conférence interparlementaire de la paix à Buda-Pest le champion de la réduction des armements. Mais, comme le disait M. de Lavallez, « les diplomates en contact plus direct avec les difficultés de la vie internationale restaient sceptiques. Ils estimaient que le désarmement ne pourrait jamais être qu'une conséquence de la pacification et ne saurait en aucun cas la précéder; ils affirmaient de plus que les relations difficiles entre les Etats en rendraient de longtemps encore l'avènement impossible³. »

En 1898, les éminents professeurs Pillet et Fauchille écrivaient dans la *Revue générale de droit international public*⁴ : « L'Europe entière est actuellement la victime

1. Lapradelle, Les conférences de la paix, *R. G. D. I. P.*, p. 662, t. VI.

2. De Lavallez, *op. cit.*, p. 80 et suiv.

3. De Lavallez, Introduction.

4. La question du désarmement et la note du tsar Nicolas II, *R. G. D. I. P.*, t. I.

de ce système de paix armée dont Frédéric II de Prusse a été le véritable organisateur. La communauté internationale succombe pour avoir pris trop à la lettre la maxime *si vis pacem, para bellum*. Il n'est pas de Nation qui ne porte une charge supérieure à ses forces. Les ressources s'épuisent, les budgets enflent, les hommes manquent et la sécurité ne renaît point. Bien au contraire, ce spectacle d'armement à outrance ne produit que la méfiance et chaque Etat sans cesse inquiet de ses intérêts vitaux se garde bien de toute entreprise d'intérêt général qui pourrait l'affaiblir et laisse froidement s'accomplir sous ses yeux les pires forfaits, heureux encore de n'être pas immédiatement désigné à en devenir la victime. Cette marche ascendante aura un terme et le terme ne peut être qu'une catastrophe ». C'est principalement pour éviter la catastrophe que les Etats acceptèrent l'invitation du tsar pour se réunir en conférence afin d'étudier cette question épineuse des armements. Ainsi se tint la première Conférence de la Paix à La Haye en 1899 et qui fut suivie par celle de 1907 dont nous avons parlé plus haut, et nous savons que ces deux conférences ont abouti à un échec retentissant en matière de limitation des armements¹. Cet échec montra la vanité de toute tentative de limitation des armements dans les conditions alors existantes; cette question était insoluble et annonça la crise qui devait éclater sept ans plus tard. Durant la période de 1907-1914 l'Europe continua à vivre dans cet état qui n'est ni la paix avec sa sécurité, ni la guerre avec ses chances heureuses. La rivalité navale anglo-allemande venait encore empirer la situation. Elle commença à jouer à partir de 1899 et inquiéta de plus en plus l'Angleterre. En mars 1899 est votée la construction de sept cuirassés et sept croiseurs pour la marine allemande. A ce moment l'amiral Tirpitz venait de prendre possession du ministère de la Marine; il ne va pas cesser de pousser aux constructions navales. En juin 1900, le Reichstag vote une seconde loi navale qui augmente encore la flotte allemande. C'est là le début de ce programme de constructions navales dont l'exécution va se poursuivre jusqu'à la veille de la grande guerre. Dans le préambule de la loi de juin 1900 le Gouvernement allemand avait écrit :

1. Voir Introduction.

« L'Allemagne doit avoir une flotte suffisamment forte pour que même la plus grande puissance navale (c'est-à-dire l'Angleterre) ne puisse pas risquer une guerre contre elle sans mettre en danger sa propre suprématie. Dans ce but, la flotte allemande doit être aussi forte que celle de la plus grande puissance navale ». Cependant, cette rivalité ne joua pleinement qu'à partir de 1908. A plusieurs reprises dans le courant de cette année, le Gouvernement anglais a cherché à obtenir de l'Allemagne une réduction de son programme naval. Au mois d'août de cette année Edouard VII, après une entrevue avec l'empereur d'Autriche, est venu voir Guillaume II accompagné du sous-secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères Hardinge. Celui-ci posa la question à Guillaume II et lui demanda si l'Allemagne accepterait de réduire son programme naval. L'empereur répondit textuellement : « Si vous nous demandez cela, nous nous battons, car c'est une question d'honneur national¹ ». Personne ne se doutait des conséquences désastreuses de cette rivalité navale, Hardinge lui-même a fait au ministre russe lors de l'entrevue de Reval, au milieu de l'année 1908, la déclaration suivante : « Nous nous rendons bien compte, disait-il, que cette rivalité navale avec l'Allemagne peut amener dans huit ou dix ans peut-être, une grande guerre² ».

Dans un discours prononcé à Hambourg le 27 août 1911, Guillaume II annonce une augmentation nouvelle du programme des armements navals. C'est dans ces conditions que le Cabinet anglais décida le 5 février 1912 d'envoyer à Berlin lord Haldane, ministre de la Guerre, pour persuader le Gouvernement allemand de céder sur son programme de constructions navales, mais la mission Haldane, qui pouvait avoir une grande portée, qui pouvait modifier profondément les relations internationales, a complètement échoué.

Ainsi toutes les tentatives faites au cours du siècle passé et au début de ce siècle pour résoudre le problème des armements n'ont abouti à rien. Nous avons vu les divers obstacles qui, à telle ou telle époque, s'opposent au désarme-

1. M. Renouvin, *Cours professé à l'Institut des Hautes Etudes internationales* 1927-1928.

2. Renouvin, *op. cit.*

La Petite Entente forme aussi un obstacle au rattachement de l'Autriche à l'Allemagne, rattachement à la réalisation duquel les puissances de la Petite Entente sont résolues à s'opposer par tous les moyens.

Mais les rapports entre les membres de la Petite Entente et les Etats autres que la Hongrie et l'Autriche dépassent le cadre de l'entente et ne donnent pas lieu à sa protection, parce que, en dehors des rapports avec l'Autriche et la Hongrie, les intérêts des Etats de la Petite Entente ne concordent pas d'une façon parfaite. La Roumanie et la Yougoslavie ont les mêmes intérêts à se prémunir contre la Bulgarie, leur ennemi de guerre et d'avant-guerre, mais la Tchécoslovaquie, par contre, n'a pas de raisons pour entrer dans une combinaison dirigée contre cet Etat¹.

De même la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie n'éprouvent pas d'une façon impérieuse le besoin d'entrer dans un traité d'alliance défensive dirigé contre la Russie. Elles estiment même que leurs intérêts leur conseillent de ne pas le faire, et cela, quelle que soit la forme du Gouvernement russe, blanc, rouge ou autre. M. Bénès s'est expliqué maintes fois à cet égard devant la Commission permanente du Gouvernement tchécoslovaque².

Au contraire, la Roumanie a de vives craintes de sa voisine de l'est qui ne lui inspire nullement confiance. La Roumanie précisément se trouve dans une situation qui lui cause beaucoup d'inquiétudes.

Tenant à la fois la Dobrodja, la Transylvanie et la Bessarabie que la Bulgarie, la Hongrie et la Russie respectivement ne semblent pas disposées à oublier, la Roumanie éprouve des légitimes défiances de ces trois puissances. La diplomatie roumaine aurait voulu un système d'alliance d'une grande envergure qui pourrait l'assurer contre tous les dangers à la fois, et cette politique fut esquissée dans un mémorandum rédigé par M. Take Janesco, ministre des Affaires étrangères roumain lors de la visite de M. Bénès à Bukarest, le 19 août 1920, visite qui avait pour but d'entraîner la Roumanie dans

1. *Ibid.*

2. Voyez le texte de ce discours dans l'*Europe nouvelle* du 19 septembre 1920.

l'alliance tchéco-yougoslave conclue quelques jours auparavant.

« L'objet de la politique roumaine, y était-il dit, est d'arriver à un traité d'alliance défensive entre les cinq Etats (Grèce, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie et Yougoslavie) qui sont sortis vainqueurs de la guerre dans l'Europe orientale et centrale¹. » Le but auquel visait la Roumanie était notamment de se prémunir contre le danger russe. Mais encore une fois, ce danger ne menaçait pas au même point les membres de la Petite Entente. Mais l'accord ne s'était pas fait d'élargir le cadre de celle-ci de façon à englober les rapports entre ses membres et les Etats autres que la Hongrie et l'Autriche. Ainsi, par conséquent, les rapports italo-yougoslaves², les relations entre la Tchécoslovaquie et l'Allemagne, entre la Roumanie et la Russie, ne sont pas compris dans l'Entente. Dans ce domaine, chaque Etat ne peut compter que sur ses propres forces ou sur d'autres alliances.

Nous avons vu que la Tchécoslovaquie avait signé une convention d'alliance avec la France pour se prémunir contre le danger qui la menace du côté de l'Allemagne. De même la Roumanie a signé, avec la Pologne, le 3 mars 1921, une convention-alliance défensive contre toute agression, non provoquée, de la Russie³.

1. *Survey of international affairs*, 1920-1923, p. 226 et suiv. Au mois de juin 1921, après la signature de l'alliance roumano-yougoslave, M. Janesco faisait la déclaration suivante : « Mon désir personnel est d'arriver à un système d'alliance qui protégerait également les intérêts indirects et généraux des vainqueurs. La Petite Entente deviendrait alors une union de tous les vainqueurs de l'Europe centrale et orientale en vue de défendre ces Etats contre une attaque venue du dehors. J'espère que nos tendances communes évolueront dans cette direction (*ibid.*). »

2. Le 27 février 1924, l'Italie et la Yougoslavie ont traité un certain nombre d'accords pour régler leur frontière réciproque et par ces accords, les deux pays s'assuraient mutuellement de leur neutralité au cas où l'un d'eux serait entravé dans un conflit et même de convenir de se concerter ensemble si la paix était menacée dans l'Europe centrale et dans les Balkans. Cet accord ne constitue pas proprement une alliance; mais un traité d'amitié.

3. L'échange des ratifications a eu lieu à Bukarest le 25 juillet 1921. Voyez S. D. N., *Recueil des traités*, vol. VII, p. 28. Par cette convention d'alliance, la Pologne et la Roumanie s'engagent à s'aider réciproquement dans le cas où l'une d'elles serait attaquée sans provocation de sa part sur ses frontières actuelles. En conséquence, au cas où l'un des deux Etats serait attaqué sans provocation de sa part, l'autre se considérera en état de guerre et lui prêterait une assistance armée (article 1^{er}). Afin de coordonner leur effort pacifique, les deux

Section VII

Que penser de ces conventions et traités d'alliances politiques

Pratiquées depuis la plus haute antiquité, les alliances politiques ont toujours été nouées et dénouées entre les peuples selon leur intérêt national à chaque époque, souvent même selon leurs appétits de conquêtes les plus scandaleux.

Nous savons, en effet, que les alliances se divisent en offensives et en défensives. Les alliances offensives ont pour objet « d'obtenir par une guerre soutenue en commun, une modification à l'état de choses présent¹ ». De telles alliances sont tout à fait condamnables ; elles constituent une menace pour la paix et la tranquillité des Nations. Les alliances défensives, par contre, ont pour but de maintenir le *statu quo* et de se prémunir contre une attaque armée. Tous les traités et les accords que nous venons d'examiner plus haut rentrent dans cette catégorie d'alliances défensives, les Etats qui les ont contractées n'ont qu'un seul objet : garantir leur sécurité et maintenir l'état de choses établi par les traités de paix contre toute modification tentée par les armes. On ne peut donc nullement les accuser d'impérialisme ou leur prêter des intentions belliqueuses.

Ce qu'on peut critiquer, c'est le système d'alliances défensives en soi. Ce système n'apporte, en fait, qu'une sécurité fallacieuse et illusoire, née de la crainte et de la suspicion réelles ou fictives ; il les engendre et il les augmente ; en voulant éviter la guerre, il la provoque sur une plus grande échelle.

Chaque traité d'alliance défensive comporte nécessairement une pointe dirigée contre un certain Etat, il témoigne d'une certaine méfiance contre celui-ci. Quoique parfois légitime,

Etats s'engagent, en outre, à se concerter sur les questions de politique extérieure qui ont trait à leurs rapports avec leurs voisins de l'Est.

C'est aussi pour consolider l'ordre établi par les traités de paix entre la Russie et ses voisins européens qu'un accord politique a été signé à Varsovie entre la Pologne, la Lithuanie, l'Estonie et la Finlande. Mais cet accord n'a jamais été ratifié par les parties.

1. Fauchille, *Traité de droit international*, t. I, 3^e partie, p. 404.

cette méfiance n'envisage guère une loyale collaboration¹. Et, très souvent, un alliance provoque une contre-alliance et, par conséquent, les Etats se trouveront ainsi divisés en camps hostiles qui, se méfient, se soupçonnent, et se surveillent et le secret dont on enveloppe jalousement les traités d'alliances, tout au moins les accords militaires qui les accompagnent, ne servent très souvent qu'à empirer cet état de choses.

La paix ne peut régner dans une telle Société; l'atmosphère de méfiance et de soupçon lui est fatale; il lui faut une situation de collaboration et de solidarité commune.

1. Ladislas Kulski, *Le problème de la sécurité*, p. 289.

CHAPITRE IV

LE PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ET LE PROBLÈME DE LA SÉCURITÉ

Le pacte et son rôle dans l'organisation de la sécurité

L'idée principale que le Président Wilson voulait faire triompher à la Conférence de la Paix, était l'institution d'une ligue ou d'une « Société des Nations » qui serait chargée de maintenir la paix entre les peuples, de développer la coopération internationale et de faire respecter par tous les principes juridiques que les traités à conclure allaient sanctionner. « La ligue des Nations, disait-il, est l'objet principal de notre réunion, au même titre que le règlement même de la guerre ».

Le 25 janvier 1919, les délégués plénipotentiaires des Puissances alliées et associées, avant de commencer leurs travaux, votèrent à l'unanimité la résolution suivante : « La conférence, ayant examiné les propositions relatives à la ligue des Nations, décide que :

« 1° Il est essentiel, pour le maintien du statut mondial, que les Nations associées ont maintenant à établir, de créer une ligue des Nations, organe de coopération internationale, qui assurera l'accomplissement des obligations internationales contractées et fournira des sauvegardes contre la guerre;

« 2° Cette ligue, dont la création ferait partie intégrante du traité général de paix, devra être ouverte à toute nation civilisée à qui on pourrait se fier pour en favoriser les desseins;

« 3° Les membres de la ligue se réuniraient périodiquement en Conférence internationale, ils auraient une organi-

sation permanente et un secrétariat pour suivre les affaires de la ligue dans l'intervalle des Conférences ».

C'est de ces directives que s'est inspirée la Commission de l'Hôtel Crillon, chargée, sous la présidence de M. Woodrow Wilson, d'élaborer le pacte de la Société des Nations.

Le pacte forme la première partie de tous les traités de paix, à l'exception d'un seul, le traité de Lausanne. Il constitue la charte de la nouvelle organisation internationale.

C'est conformément aux prescriptions de cette charte que la Société est née et s'est développée.

« Les Hautes Parties Contractantes, dit le préambule du pacte, considérant que, pour développer la coopération entre Nations et pour leur garantir la paix et la sûreté, il importe d'accepter certaines obligations de ne pas recourir à la guerre, d'entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur la justice et l'honneur, d'observer rigoureusement les prescriptions du droit international reconnues désormais comme règle de conduite effective des gouvernements, de faire régner la justice et de respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités dans les rapports mutuels des peuples organisés;

« Adoptent le présent acte qui constitue la Société des Nations ».

L'objet de la Société des Nations est donc très vaste. Il ne s'agit pas seulement de la sauvegarde de la paix, mais il s'agit aussi de la coopération des nations, terme extrêmement large. « Le pacte devient ainsi, non seulement une garantie de justice, mais une œuvre d'éducation sociale internationale¹. Néanmoins la garantie de la « paix et la sûreté » demeure le principal objet de la Société des Nations.

« Dans l'esprit des peuples, disait M. René Brunet, c'est cet objet qui constitue presque exclusivement sa mission et sa justification. Les peuples la rejetteraient le jour où ils cesseraient d'attendre qu'elle empêche la guerre et sauvegarde la paix² ».

1. V. Georges Scelle, *Le Pacte des Nations*, préface de M. Léon Bourgeois, p. VIII.

2. V. René Brunet, *La Société des Nations et la France*, p. 215.

L'idée de garantir la paix par l'établissement d'une société d'assurance entre les Etats également intéressés à ce qu'elle ne soit pas troublée est loin d'être nouvelle. Après toutes les périodes de guerre, particulièrement dévastatrices, l'idée est venue à des hommes de bonne volonté de chercher les moyens de prévenir le retour des catastrophes qui les avaient émus. Il est juste de rappeler ici les noms d'Emeric de Crucé, de Sully, de l'Abbé de St-Pierre, de Bentham, et de Kant, qui avaient su donner à l'idée d'une organisation internationale en vue d'assurer la paix et la tranquillité, une base vraiment scientifique.

Dans des projets très étudiés, ces précurseurs de la Société des Nations préconisaient déjà le règlement pacifique des différends internationaux et prévoyaient des sanctions qui pourraient frapper l'Etat qui refuserait la procédure pacifique ou qui méconnaîtrait la sentence rendue. « On a pu railler ces précurseurs et accuser leur candeur, mais ils n'avaient eu que le tort d'être en avance sur le temps où ils vivaient¹ ».

Aujourd'hui la Société des Nations n'a rien d'une chimère, elle est une réalité vivante. On peut douter de sa stabilité, la considérer comme fragile et précaire; on ne peut pas nier qu'elle existe et qu'après dix ans d'existence elle ait une œuvre considérable à son actif. Les trois organes : le Conseil, l'Assemblée et le Secrétariat ont accompli chacun dans son domaine le rôle que ses fondateurs lui avaient assigné et l'épreuve du temps, si cruelle pour toutes les institutions, ne lui paraît pas trop défavorable, malgré les graves difficultés auxquelles elle a été en butte dès son origine.

La principale de ces difficultés consiste, on le sait, dans ce fait que la Société n'est pas encore universelle; quelques Nations l'ont boudée à diverses reprises, mais ce qui est plus grave, c'est que deux grands Etats n'en font pas partie : les Etats-Unis d'Amérique et la Russie. Néanmoins elle a une tendance à l'universalité et pour cela elle ne se connaît aucun ennemi. Contrairement aux alliances d'avant-guerre, ou même d'après guerre, elle n'est pas dirigée contre un Etat ou un

1. V. Olof Hoijer, *Le pacte de la Société des Nations*, préface de M. André Weiss, p. X.

groupe d'Etats, elle entend substituer sinon immédiatement, du moins à la longue, aux alliances des uns contres les autres, la collaboration de tous.

A la différence du « Concert européen », la Société des Nations est organisée d'une façon permanente; elle est toujours prête à être saisie des difficultés que les Etats voudraient lui déférer. C'est là sans doute un avantage incontestable sur le « Concert européen » qui n'avait ni siège fixe, ni organe permanent, ni personnalité distincte. La Société des Nations, au contraire a son siège à Genève; elle a un secrétariat permanent et elle constitue une personne du droit des gens. D'autre part, tandis que le « Concert européen » ne se composait que de grandes puissances, le Conseil de la Société des Nations, qui est l'organe le plus important de cette institution, compte aujourd'hui, en dehors de représentants des cinq grandes puissances : France, Allemagne, Italie, Japon et Grande-Bretagne; neuf représentants des puissances secondaires. Son autorité morale sera donc accrue, elle sera moins soupçonnée par les Etats que ne l'était le Concert européen.

A l'Assemblée Générale de la Société des Nations qui se réunit au mois de septembre de chaque année, tous les Etats membres se trouvent représentés sur le pied de l'égalité la plus absolue; chaque Etat ne possède qu'une seule voie. C'est là une application importante du principe de l'égalité juridique des Etats.

Nous avons dit que le principal objet de la Société des Nations est la sauvegarde de la paix, et sans doute, elle a par toutes les organisations qu'elle a créées, toutes les mesures qu'elle a prises depuis qu'elle fonctionne, par son existence même qui se manifeste par l'activité de son Secrétariat et les réunions régulières du Conseil et de l'Assemblée, réalisé une atmosphère essentiellement pacifique. Mais le maintien de la paix ne peut être assuré par la seule création de la Société des Nations; il lui faut des mesures plus sûres, et en tout cas, plus immédiates.

Le Pacte contient, en effet, un certain nombre de mesures directes contre la guerre. Nous allons examiner celles qui touchent plus particulièrement au problème de l'organisation de la paix et de la sécurité. On peut les grouper autour de quatre chefs :

1° Les dispositions concernant l'examen préalable des litiges et l'interdiction de recourir à la guerre dans certains cas (art. 12, 13 et 15 du pacte).

2° Les sanctions à l'interdiction faite aux Etats d'engager une guerre dans certains cas (art. 16).

3° La garantie de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale des Etats membres de la Société, contre toute agression extérieure (art. 10).

4° Les dispositions relatives à la réduction des armements (art. 8).

Section I

Examen préalable des Litiges

Interdiction de recourir à la guerre dans certains cas

1. Le principe « Pas de guerre sans examen préalable du litige »

Le pacte ne supprime pas définitivement la guerre, il se borne à l'interdire dans certains cas. Les auteurs du pacte ont estimé que le meilleur moyen de servir la cause de la paix, ne consiste pas à adopter des solutions radicales et absolues, mais à aller du connu à l'inconnu et à se contenter de ce qui est immédiatement réalisable. N'ayant pas cru à l'efficacité d'une interdiction totale du droit séculaire de faire la guerre, elles ont pris le parti de dresser devant les sentiments belliqueux des obstacles qui, à leurs yeux, devaient rendre le recours à la force de moins en moins fréquent.

L'une des principales causes de la guerre consiste dans les difficultés qui peuvent s'élever entre les Etats. Les Etats, comme les individus, peuvent se contester un droit ou peuvent se trouver séparés par des intérêts divergents. Il n'est pas permis aux particuliers de se faire justice eux-mêmes, mais pour les Etats, ce droit était généralement considéré comme incontestable. Les auteurs du Pacte ont cherché à limiter ce droit. Le Pacte a établi à dessein une procédure longue et détaillée par laquelle doivent passer les Etats avant de recourir aux armes, et il les oblige à ne pas le faire avant l'expiration d'un certain délai.

« Tous les membres de la société, dit l'art. 12 du Pacte, conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, il le soumettront soit à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas, ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire ou le rapport du Conseil¹. »

« Dans tous les cas prévus dans cet article, la décision judiciaire ou arbitrale doit être rendue dans un délai raisonnable et le rapport du Conseil doit être établi dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend ».

Le principe qui se dégage de cette procédure est le suivant : « Pas de guerre sans examen préalable du litige ». L'examen préalable entraîne forcément un délai, par conséquent il permet aux esprits de se calmer et donne une occasion à l'opinion publique du monde de se développer, aux autres nations d'intervenir et surtout aux peuples des pays engagés dans la querelle de former et d'exprimer leurs vues dans un sens qui est tout à fait impossible après que la guerre a éclaté.

Le principe de l'examen préalable du litige avant de recourir à la force est particulièrement cher aux Américains. Nous trouvons une première application célèbre de ce principe dans l'une des conventions conclues à la deuxième conférence de la Paix de 1907 à La Haye : la convention Porter, dont l'initiative revient à un homme d'Etat de l'Amérique du Sud, le Dr Drago, ministre des Affaires étrangères de la République argentine.

Cette convention Porter limite l'emploi de la force; pour le recouvrement des dettes contractuelles réclamées au gouvernement d'un pays par le gouvernement d'un autre pays comme dues à ses nationaux au cas où l'Etat débiteur refuse ou laisse sans réponse une offre d'arbitrage, ou l'ayant acceptée rend impossible l'élaboration du compromis ou enfin au cas où l'Etat débiteur manque de se conformer à la sentence rendue. Nous trouvons le même principe de l'interdiction

1. Cf. Il est intéressant de comparer ces dispositions à la Quarantaine-le-Roi de St-Louis.

de recourir à la force avant l'examen préalable du litige à la base des traités que les Etats-Unis d'Amérique ont conclus avant et même pendant la Grande Guerre avec un grand nombre de puissances et auxquelles s'attache le nom du Secrétaire d'Etat américain M. Bryan.

« *The league to enforce peace* » qui a été fondée en 1915 aux Etats-Unis d'Amérique et qui avait à sa tête l'ancien Président Taft a fait de ce principe de l'examen préalable des litiges la base de son programme et l'objet principal de sa propagande. Le programme de la ligue qui a été approuvé par diverses sociétés de paix, et généralement par les principaux journaux et par les hommes publics dans beaucoup de pays, était fondé sur les quatre points suivants :

1° Toutes les questions justiciables s'élevant entre les puissances signataires, non réglées par voie de négociations directes doivent, sous réserve de restriction des traités, être soumises à un tribunal judiciaire pour être examinées et jugées, tant sur le fond que sur la compétence, si elle est discutée.

2° Toutes autres questions s'élevant entre les puissances signataires et non réglées par voie de négociations seront soumises à un conseil de conciliation pour être examinées, considérées et faire l'objet de recommandations.

3° Les puissances signataires useront, conjointement et sans retard, à la fois de leurs forces économiques et militaires contre quiconque d'entre elles recourra à la guerre en commettant des actes d'hostilité contre une autre puissance signataire avant que la question soulevée entre elles ait été soumise à l'examen prévu par les dispositions qui précèdent.

4° Des conférences entre les puissances signataires doivent être tenues de temps en temps pour formuler et codifier les règles de droit international qui, sauf dissentiment notifié par une puissance signataire dans un délai donné, gouverneront ensuite les décisions du tribunal judiciaire mentionnées dans le paragraphe premier.

Remarquons surtout le troisième paragraphe. La ligue qui ne prévoit ni sanctions économiques, ni sanctions militaires pour faire exécuter la sentence du tribunal ou les

recommandations du Conseil de conciliation, les ordonne au contraire, quand il s'agit d'obliger les Etats à passer d'abord et avant tout recours à la force, par la procédure pacifique prescrite; cette procédure une fois terminée, les Etats membres, d'après la ligue, sont alors libres de recourir à la guerre comme dans le passé. La procédure pacifique est donc obligatoire mais non exécutoire. Nous verrons par la suite que le système du Pacte de la Société des Nations est à cet égard supérieur au programme de la « *League to enforce peace* ».

Mais, en dehors de cette différence relative à l'emploi des sanctions, le principe qui se dégage du programme de la ligue américaine est exactement celui que le pacte de la Société des Nations a consacré dans son art. 12.

II. Les formes diverses que peut revêtir l'examen préalable du litige

D'une manière générale l'examen préalable du litige peut se présenter sous plusieurs formes : la médiation, la procédure d'enquête et de conciliation, l'arbitrage et le règlement judiciaire. On peut les grouper autour de deux chefs :

- 1^o La procédure politique : médiation et conciliation;
- 2^o La procédure juridictionnelle : arbitrage et règlement judiciaire.

Nous verrons qu'à cet égard le pacte n'a en rien innové, sauf pour un changement de terminologie il s'est servi de moyens pacifiques susmentionnés d'examen du litige et qui sont déjà connus et déjà employés, les uns depuis un temps fort long, les autres depuis une date moins éloignée.

Il nous faut donc préciser le sens et déterminer les différences entre ces divers procédés pacifiques pour l'examen des différends internationaux avant d'aborder le mécanisme même du pacte en la matière.

I. Procédure politique

A) *Médiation*. — La médiation consiste généralement dans l'immixtion d'un Etat dans le différend entre deux ou plu-

sieurs Etats, soit spontanément, soit sur la demande de l'une ou de l'autre partie en litige, en vue de le terminer par un arrangement amiable. La médiation ne doit pas être confondue avec l'intervention; l'Etat intervenant agit dans un but intéressé, il cherche à imposer sa volonté; l'état médiateur, au contraire, suggère aux parties en conflit un arrangement sans chercher à leur imposer son entremise ni ses propositions. La médiation peut être offerte ou demandée. C'est ce qui est très bien exprimé dans les art. 2 et 3 du titre II de la convention de La Haye, pour le règlement pacifique des conflits internationaux¹. L'art. 2 dit qu'« en cas de dissentiment grave ou de conflit, avant d'en appeler aux armes, les puissances contractantes conviennent d'avoir recours, en tant que les circonstances le permettront, aux bons offices ou à la médiation d'une ou de plusieurs puissances amies ». « Indépendamment de ce recours, stipule l'art. 3, les puissances signataires jugent utile qu'une ou plusieurs puissances étrangères au conflit offrent, de leur propre initiative, en tant que les circonstances s'y prêtent, leurs bons offices ou leur médiation aux Etats en conflit. Le droit d'offrir leurs bons offices ou la médiation appartient aux puissances étrangères au conflit, même pendant le cours des hostilités; l'exercice de ce droit ne peut jamais être considéré par l'une ou l'autre des parties en litige comme un acte peu amical ».

Les médiateurs sont généralement choisis parmi les chefs d'Etat ou les chefs de gouvernement en raison de leur autorité personnelle. La médiation a été aussi souvent exercée par les papes, surtout au Moyen âge. Un exemple récent est l'affaire des îles Carolines (1886-1887) entre l'Espagne et l'Allemagne. Le prince de Bismarck, désireux de rétablir ses rapports avec le Saint-Siège, proposa au Pape Léon XIII d'arbitrer le conflit. Le Pape déclina l'arbitrage, mais il accepta le rôle de médiateur.

Le médiateur est un ami commun, donnant aux parties des conseils, qui auraient d'autant plus d'influence que les parties se fieraient à son intégrité et respecteraient sa puis-

1. V. *Acte final de la deuxième conférence de La Haye de 1907.*

sance; et ses fonctions cessent du moment où il est constaté, soit par le médiateur lui-même, soit par l'une des parties que les moyens d'arrangement proposés par lui ne sont pas acceptés.

La médiation n'a donc jamais force obligatoire et c'est précisément pour cela que l'art. 7 des conventions de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux déclare que « l'acceptation de la médiation ne peut interrompre, ni entraver, ni retarder la mobilisation et autres mesures préparatoires à la guerre et n'interrompt pas celle-ci si elle intervient après l'ouverture des hostilités.

Remarquons que les deux conventions de La Haye de 1899 et de 1907, pour le règlement pacifique des conflits internationaux parle « des bons offices et de la médiation » comme de deux choses distinctes, sans insister d'ailleurs sur la différence qui pourrait se trouver entre elles. Dans le langage diplomatique on considère ces deux termes comme synonymes, mais les juristes, plus subtils que les diplomates, ont essayé de démontrer cette différence, en réalité plus fictive que réelle.

« L'essence des bons offices, écrit M. James Brown Scott, est dans le conseil aux parties de régler à l'amiable leur différend, il précède et amène la négociation. Une fois ce but atteint ils cessent; la médiation prend la charge de la négociation entre les parties... les bons offices commencent et finissent en conseils; la médiation, si elle est heureuse, suggère le règlement concret de l'affaire... la différence entre les bons offices et la médiation n'est, en somme, qu'une différence de degrés, non de nature¹ ».

B) *Procédure internationale d'enquête et de conciliation*

L'autre procédé politique de l'examen du litige, est la procédure internationale d'enquête et de conciliation. Quoique d'origine distincte, cette procédure apparaît aujourd'hui comme le perfectionnement du vieux système de la médiation, comme lui, elle n'aboutit pas à une décision exécutoire; elle est simplement destinée à rapprocher les parties, à

1. V. J. B. Scott, *Les conférences de la Paix de La Haye*, p. 227.

les éclairer et à les amener à se ranger par des concessions réciproques. Il n'y a donc pas de différence entre la conciliation et la médiation, ni dans la nature, ni dans les conclusions auxquelles elles aboutissent, mais elles se distinguent par la procédure.

Le médiateur est généralement, comme nous l'avons vu, un Etat. La conciliation, au contraire, est confiée à des organes plus appropriés, généralement à des commissions dites d'enquêtes et de conciliation.

La procédure de conciliation s'est formée par étapes successives. La première Conférence de La Haye en 1899 a imaginé l'institution d'une procédure internationale d'enquête pour aplanir les divergences d'interprétation sur les questions de fait. On était alors au lendemain de l'incident hispano-américain de l'explosion du navire de guerre *Le Maine* dans le port de la Havane; incident que les Etats-Unis avaient invoqué pour faire la guerre à l'Espagne en 1898¹. C'est sans doute cet incident fâcheux qui a suggéré à la Russie de proposer à la conférence de La Haye de 1899, l'idée de l'institution d'une procédure internationale d'enquête. La proposition de la délégation russe mérite d'être rappelée ici : « Dans les cas où se produirait entre les Etats signataires, y était-il dit, des divergences d'appréciation par rapport aux circonstances locales, ayant donné lieu à un litige international qui ne pourrait être résolu par le voie diplomatique ordinaire, cas dans lesquels l'honneur ni les intérêts vitaux de ces Etats ne sauraient être engagés, les gouvernements intéressés conviennent « d'instituer une commission internationale d'enquête, afin de constater la circonstance ayant donné matière à dis-

1. En 1898, l'île de Cuba s'insurgea contre l'Espagne sous l'œil complaisant des Etats-Unis. Invoquant un prétexte humanitaire, les Etats-Unis demandèrent au Gouvernement espagnol d'envoyer un navire de guerre « Le Maine » dans le port de la Havane. Le Maine fit explosion et fut détruit, les autorités espagnoles de l'île, après avoir fait une enquête, imputèrent cet incident à une cause intérieure, ce qui dégageait leur responsabilité. Au contraire, l'enquête américaine attribua l'explosion à une cause extérieure et conclut à la responsabilité de l'Espagne; celle-ci proposa alors l'arbitrage qui fut rejeté par les Etats-Unis; le conflit fut envenimé par les violentes campagnes de la presse américaine contre l'Espagne et à la fin, le Gouvernement américain adressa au Gouvernement espagnol un ultimatum l'invitant à renoncer à sa souveraineté sur Cuba et invoqua entre autres motifs l'incident fâcheux de l'explosion du Maine.

sentiments et d'éclaircir sur les lieux, par un examen impartial et consciencieux, toutes les questions du fond ».

Par sa rédaction même, la proposition russe prévoyait le recours obligatoire, le cas échéant, aux commissions internationales d'enquête, la Conférence de La Haye de 1899 écartait l'obligation et faisait de ce recours une simple faculté, elle substitua aux mots « les gouvernements intéressés conviennent » de la proposition russe, l'expression « les puissances signataires jugent utile... » (art. 9 de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux de 1899).

La commission internationale d'enquêtes, d'après la Convention de La Haye de 1899, n'avait alors d'autre but que « de dire les faits »; elle devait présenter aux puissances intéressées un rapport, mais ce rapport se borne à une simple constatation des faits; elle devait théoriquement les constater sans les apprécier, en laissant aux parties intéressées le soin de conclure¹. Depuis 1899, l'institution s'est développée singulièrement pour parer aux imperfections de la procédure de médiation. Au lieu de se borner à « dire les faits », les commissions d'enquêtes ont reçu la mission d'examiner l'affaire et de préparer une solution du différend, le recours à la commission est devenu obligatoire si l'une des parties contractantes le demande, la commission peut même parfois se saisir de plein droit de l'affaire. C'est grâce surtout à la politique des Etats-Unis d'Amérique que cette transformation s'est faite; plusieurs traités furent conclus par les Etats-Unis qui stipulaient le recours à ce procédé nouveau notamment dans les traités américains Knox, du nom du Secrétaire d'Etat qui les négocia en 1911. D'après ces traités, le recours à l'arbitrage était obligatoire pour tous les conflits d'ordre juridique, d'autre part, les litiges susceptibles ou non d'être résolus par la voie de l'arbitrage devaient obligatoirement être soumis à une commission internationale d'enquête. Cette commission constituée après l'ouverture du litige, sera composée en principe, de trois nationaux de chacune des puissances en litige. Ces traités Knox n'avaient pas été ratifiés par suite de l'opposition du Sénat américain, surtout à cause

1. V. Politis, *Les nouvelles tendances de Droit international*, p. 176.

CHAPITRE I

PRÉPARATION D'UN PLAN GÉNÉRAL DE RÉDUCTION ET DE LIMITATION DES ARMEMENTS

Le Pacte de la Société des Nations, comme nous l'avons vu, ne donne pas une solution concrète au problème de la réduction des armements; néanmoins l'art. 8 contient en germes les travaux futurs de la Société sur cette question très importante.

Section I

Création de la Commission permanente consultative et de la Commission temporaire mixte

Dès ses premières réunions en 1920, le Conseil de la Société des Nations aborda les questions relevant de l'art. 8 du Pacte.

A Rome, le 17 mai 1920, il décida, sans plus attendre, l'organisation de la Commission prévue à l'art. 9, d'après lequel une commission permanente sera formée pour donner au Conseil son avis sur l'exécution des dispositions du Pacte relatives à la réduction et à la limitation des armements (art. 1 et 8) et, d'une façon générale, sur les questions militaires, navales et aériennes.

Cette commission recevait le nom, un peu long, de « Commission permanente consultative pour les questions militaires, navales et aériennes ». Aussitôt après sa constitution, le Conseil lui demanda divers travaux techniques préliminaires.

Mais c'est à la première assemblée (novembre-décembre

1920) que la question de la réduction des armements fut abordée pour la première fois dans son ensemble.

Dans le rapport qu'elle adopta, la première Assemblée reconnut « qu'on ne saurait espérer immédiatement la réalisation d'un projet complet de désarmement basé sur des sentiments sincères de confiance et de sécurité entre les Nations » et elle déclara « que l'on doit procéder par étapes successives ». Elle a reconnu, en outre, l'utilité de créer, à côté de la Commission permanente, un autre organisme composé non seulement de militaires, mais aussi de personnalités possédant la compétence voulue en matière politique, sociale et économique, et qui seraient chargées de préparer, pour soumission au Conseil, des « études et propositions sur la question de la réduction des armements prévue à l'art. 8 du Pacte ». Le Conseil de la Société des Nations, conformément à la résolution de l'Assemblée, nomma « la Commission temporaire mixte pour la réduction des armements ». Cette Commission devait étudier le problème de la réduction des armements, non seulement au point de vue militaire et technique, mais aussi dans ses rapports avec les questions politiques et économiques. Elle exista jusqu'à l'assemblée de septembre 1924. La première année de la Société des Nations a donc été, en matière de réduction des armements, une année d'organisation; création de la Commission permanente consultative (17 mai 1920), création de la Commission temporaire mixte (25 février 1921).

En attendant, la première Assemblée signala au Conseil l'intérêt des limitations budgétaires, elle proposa qu'il soumit à l'examen des gouvernements l'engagement de ne pas dépasser pendant les deux années fiscales qui suivront le prochain exercice, le chiffre global des dépenses militaires, navales et aériennes prévues pour cet exercice, sous réserve qu'il sera tenu compte :

1° De toute contribution d'effectifs, de matériel de guerre, d'argent, recommandée par la Société des Nations pour l'exécution des obligations prévues à l'article 16 du Pacte ou dans les traités enregistrés par la Société.

2° De toute situation exceptionnelle qui sera signalée au Conseil de la Société des Nations, conformément à l'esprit des paragraphes 2 et 6 de l'art. 8 du Pacte.

Cette demande fut reprise avec diverses modifications par les Assemblées qui suivirent.

Section II

Premiers travaux de la Commission temporaire mixte

La Commission temporaire mixte a tenu sa première réunion du 16 au 19 juillet 1921 sous la présidence de M. Viviani (France).

Dans le temps relativement court dont elle a pu disposer, la Commission n'a pu réussir à déposer des conclusions définitives sur toutes les questions qui avaient été soumises à son examen. Elle a, toutefois, procédé à une exploration préliminaire du terrain et elle présenta à la deuxième Assemblée un rapport dans lequel on trouve beaucoup d'idées intéressantes¹.

La Commission faisait observer que « de tous les problèmes auxquels la Société des Nations doit faire face, il n'en est pas de plus difficile que celui du désarmement, car les armements dépendent de la politique, la politique des circonstances et les circonstances varient d'une année à l'autre et de pays à pays ». Elle soulignait aussi que l'existence, en dehors de la Société des Nations, de trois grandes puissances : Allemagne, Russie et Etats-Unis, ainsi que de l'instabilité de l'Europe, rendent encore plus difficile la question de la réduction des armements. « Lorsqu'il a été élaboré, disait le rapport de la Commission temporaire mixte, le Pacte supposait une situation dans laquelle toutes les Nations se trouveraient membres d'une seule Société et liées les unes aux autres par le dessein commun de maintenir la Paix d'un bout à l'autre du globe. Il partait de cette idée que toutes les Nations seraient en paix les unes avec les autres et que le monde serait revenu à une position stable, après les convulsions de la Grande Guerre. Trois grandes puissances dont la force militaire actuelle pour l'une est potentielle, pour les deux autres est immense, restent en

1. Rapport de la C. T. M. pour la réduction des armements, Genève, 15 septembre 1921.

dehors de la Société et, tant que les Etats-Unis, l'Allemagne et la Russie ne feront pas partie de notre Société, il y aura de grandes difficultés à ce que ses membres adoptent en commun un plan de réduction systématique de désarmements, ou échangerait d'une manière complète et sincère des renseignements militaires. Nous ne saurions prétendre avoir atteint une période de stabilité. Les Etats limitrophes de la République des Soviets ont des appréhensions très naturelles sur les intentions de leur immense et peu sûre voisine. La situation intérieure de la République allemande est encore loin d'être stable. Une grave tension existe entre la Lithuanie et la Pologne et les nouveaux Etats qui ont été formés par le démembrement de l'Empire d'Autriche, ne sont pas encore adaptés à la situation difficile qui a été créée par les traités de paix. La guerre sévit toujours entre la Grèce et la Turquie. Le traité de Sèvres n'a pas été ratifié et un malaise grave règne dans tout le monde musulman ».

Après l'exposé de ces considérations générales, dans lesquelles la Commission s'est efforcée de mettre en lumière la difficulté du problème du désarmement; la Commission a présenté certaines propositions qui ont été examinées par la 2^e Assemblée de la Société des Nations. Elle rappelle qu'il est nécessaire de faire une enquête statistique mettant en évidence la situation des armements avant la guerre et la situation actuelle; en conséquence, elle propose qu'une enquête statistique soit faite sur les armements de différents pays pour les années 1913 et 1921. C'est, à son avis, la seule base sérieuse, qui permette avec toute l'approximation actuellement possible de trouver le critérium nécessaire pour aborder pratiquement le problème général du désarmement, car, avant de pouvoir faire une enquête sur la puissance militaire à assigner à chaque Etat sur les bases indiquées par le Pacte, il faut, au préalable connaître aussi exactement que possible la puissance militaire actuelle des différents Etats, tandis que, d'autre part, il est intéressant de comparer cette puissance militaire actuelle avec celle d'avant-guerre.

La Commission temporaire mixte s'est occupée aussi dans son rapport de la fabrication privée et du trafic des armes; elle proposait à l'Assemblée d'inviter tous les membres de la

Société des Nations à prendre part à une conférence internationale sur la fabrication privée et le commerce des armes, dans la mesure où ce sujet n'aurait pas été traité antérieurement. Cette conférence devrait se réunir dans le plus bref délai possible et à la date qui serait fixée par le Conseil. Le rapport de la Commission temporaire mixte examinait également certains autres sujets, par exemple l'investigation et le contrôle réciproque des armements.

Les propositions qui ont été discutées par la Commission temporaire mixte ont une grande valeur et une grande importance, mais, néanmoins, elles ne vont pas au fond de la question. Or, aux termes de l'art. 8 du Pacte, le Conseil doit formuler des plans pour la réduction des armements; mais le rapport ne contient pas de plan pareil. Il se termine ainsi : « L'inévitable conclusion qui se dégage de tout ce qui précède est que l'humanité est présentement trop éloignée encore de l'idéal pacifique dont tous les efforts ainsi que l'objet même de la S. D. N. doivent cependant et au plus vite la rapprocher. Ce retard, ces difficultés, ces angoisses même proviennent de ce que la S. D. N. se propose, avant tout, de maintenir la Paix, alors que, sur de trop nombreux points du globe, les sinistres feux de la guerre ne sont pas encore éteints.

« Quoi qu'il en soit, la Commission croit pouvoir dès maintenant se permettre l'affirmation que ces travaux n'auront pas été inutiles à la réalisation progressive de cet idéal magnifique. Il serait cruellement injuste de lui reprocher ce que son étude a encore d'incomplet. La S. D. N., après deux ans seulement d'existence, ne saurait avoir apporté toutes les solutions à tous les problèmes qui, depuis des siècles et des siècles, troublent le monde. Elle a le droit, cependant de s'enorgueillir, même à ce point de vue essentiel du désarmement, d'avoir montré et ouvert à tous les hommes de bonne volonté la voie qui les rapproche d'un idéal un peu moins sauvage que celui qu'ils ont connu depuis l'origine de l'histoire ».

Le mérite du rapport de la 1^{re} Commission temporaire mixte consiste en ce qu'il ne cache rien des obstacles difficiles et multiples qui s'opposent à une réduction ou même à une limitation immédiate des armements. La Commission était composée des membres qui avaient été désignés par le Conseil

de la Société des Nations, non pas en qualité de représentants des gouvernements, mais à titre de personnalité compétente et qualifiée; ils ont envisagé le problème, non pas seulement au point de vue militaire et technique, mais aussi au point de vue économique et politique. Or, si la situation économique et financière de l'Europe exigeait impérieusement de nouvelles réductions dans les budgets militaires afin d'alléger les finances des Etats européens et de faciliter la renaissance économique de ce continent, la situation politique, au contraire, comme l'avait décrit le rapport même de la Commission, était fort agitée.

La 2^e Assemblée, après l'examen du rapport de la Commission mixte, pria cette commission de continuer l'œuvre qu'elle avait commencée; elle vota à ce propos une résolution ainsi rédigée: « La Commission temporaire mixte sera priée de faire des propositions en traçant les lignes générales d'un plan de réduction des armements nationaux, et, afin d'en assurer la précision, ces propositions revêtiront la forme d'un projet de traité ou d'un autre projet également précis qui sera présenté au Conseil, si possible avant la réunion de l'Assemblée l'an prochain et, pour permettre à la Commission temporaire mixte d'accomplir sa tâche, l'Assemblée invite le Conseil à la renforcer ».

C'est le fond même de la question qui doit être abordé; la Commission est donc priée de présenter avant le 4 septembre 1922, des propositions pour la réduction des armements sous forme « d'un projet de traité ou d'un autre projet également précis ».

En 1922, la Commission temporaire mixte était mieux outillée que l'année précédente. L'enquête statistique décidée par l'Assemblée, lors de ses sessions antérieures, a été menée à bien et le résultat obtenu jusqu'alors présentait une valeur considérable pour les travaux de la Commission. Ces enquêtes, rappelons-le, portaient sur deux points :

- 1^o Armements de temps de paix;
- 2^o Dépenses d'armements et une comparaison entre les deux années 1913 et 1921.

D'autre part, la Commission a reçu et a pris en considération des exposés fournis par les gouvernements de vingt-six

pays, membres de la S. D. N., y compris toutes les grandes puissances militaires, sur les circonstances spéciales et la situation géographique et politique que les membres désireraient signaler, comme importantes au point de vue de leur sécurité nationale. Ajoutons enfin que, conformément à la résolution adoptée par l'Assemblée, l'année dernière, le Conseil a renforcé la Commission temporaire mixte en mars 1922, en lui adjoignant sept membres supplémentaires spécialement qualifiés pour cette tâche.

Section III

La Conférence navale de Washington et les travaux de la C. T. M. en 1922

Bien que les difficultés qui se dressent sur la voie de la réduction des armements et qui étaient soulignées dans le rapport de la C. T. M. soient encore existantes, l'année 1922 a vu un effort précis en vue d'aboutir à une solution de ce problème dans un domaine relativement restreint au point de vue géographique et technique; il s'agit de la conférence qui se réunit à Washington du 12 novembre 1921 au 6 février 1922 et qui a abordé la question de la limitation des armements navals et celle des règlements de certains problèmes politiques de l'océan Pacifique.

La Conférence de Washington tient une place très importante dans le problème de la sécurité et son influence sur les travaux ultérieurs en matière de désarmement est trop grande pour que nous ne lui consacrons pas ici même quelques développements :

A) *La Conférence de Washington.* (1921-1922)

a) **La genèse de la Conférence.** — Dès le début de l'année 1921, une violente campagne était menée tant dans la presse qu'au Parlement américain en vue de la réduction générale

des armements et, plus précisément, en vue de l'arrêt partiel des constructions maritimes des trois plus grandes puissances : la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et le Japon¹. La rivalité navale entre l'Angleterre et le Japon d'une part et les Etats-Unis de l'autre, rendait un tel arrêt indispensable si l'on voulait éviter une folle course aux armements maritimes beaucoup plus redoutable et infiniment plus désastreuse que la course aux armements d'avant-guerre. Les ambitions du Japon sur la Chine rencontraient de l'autre côté du Pacifique une opposition de plus en plus hostile, et le programme naval des Etats-Unis prenait un sens chaque jour plus net, il était même question en 1920 et 1921 de fortifier les bases américaines du Pacifique occidental. D'autre part, les constructions navales toujours croissantes des Etats-Unis² inquiétèrent grandement la Grande-Bretagne, qui jusqu'alors régnait sans partage sur mer, et la força à son tour à augmenter sa marine de guerre.

Et comme le remarquait très justement M. Archimbaud dans son livre sur la Conférence de Washinton, « il y a une certaine similitude entre les lois militaires allemandes de 1911, 12 et 13 et les programmes navals anglais, américains et japonais qui étaient prévus pour la décade 1920-1930... On enregistrait chaque jour les signes avant-coureurs du plus redoutable conflit qui ait jamais menacé la planète³ ».

C'est de ces circonstances qu'était née la Conférence de Washington à laquelle furent invitées aussi la France et l'Italie. Cette Conférence des cinq fut en réalité une conférence des trois plus grandes puissances maritimes, car c'était avant tout des intérêts et de la rivalité de la Grande-Bretagne, des Etats-Unis et du Japon qu'il fallait s'occuper.

b) Ouverture de la Conférence et son programme. — La Conférence se réunit le 12 novembre 1921 ; dans son discours

1. V. Léon Archimbaud, *La conférence de Washington*, p. 15.

2. Déjà *The Navy Act* du mois d'août 1916 autorisait le Gouvernement américain à construire dix cuirassés et six croiseurs qui devaient être, précisait cet acte, supérieur en dimensions et en armement aux plus puissants navires de guerre existant au monde.

3. L. Archimbaud, *op. cit.*, p. 14.

inaugural, le secrétaire d'Etat américain du Président Harding, M. Hughes, après avoir rappelé les vaines tentatives des deux Conférences de La Haye de 1899 et 1907, déclarait : « Malgré les déceptions intérieures il faut se rendre compte que le moment actuel est particulièrement opportun pour revenir à la limitation des armements. Non seulement nous avons pour nous garder les leçons du passé et les réactions des expériences décevantes de la guerre, mais nous devons aussi faire face aux impérieuses exigences économiques ». Abordant la question de la limitation et de la réduction des armements navals, la seule parmi les catégories des armements dont s'occupa finalement la Conférence, le Secrétaire d'Etat américain se demanda : « Quel est le principal obstacle à une réduction ou à une limitation des armements navals ? C'est la concurrence entre les programmes élaborés par chaque pays ; ces programmes entraîneraient forcément l'élaboration d'autres programmes, et essayer d'y introduire une certaine méthode n'apporterait aucun remède à leur concurrence. Un seul moyen se présente à nous, c'est de supprimer la concurrence. Il est évident que cette suppression exige de lourds sacrifices. Des sommes énormes ont déjà été dépensées pour les bateaux en cours de construction dont l'abandon occasionnerait une forte perte, et pourtant, si on poursuivait l'achèvement de ces navires actuellement en chantier, cela entraînerait la construction d'autres cuirassés qui, elle-même, provoquerait d'autres projets de programme. Ainsi la course continuerait aussi longtemps qu'on en aurait les moyens ; il ne faut pas se dérober aux sacrifices qui s'imposent ; il faut les regarder en face ou bien abandonner notre dessein ».

La Conférence avait pour tâche d'examiner la question de la limitation ou de la réduction des armements et d'une manière plus précise et plus spéciale, des armements navals ainsi que les problèmes du Pacifique et de l'Extrême-Orient.

Cette liaison établie par le programme de la Conférence entre les problèmes du Pacifique et de l'Extrême-Orient où les intérêts des trois plus grandes puissances navales sont en conflit, et la question de la limitation des armements navals est très heureuse. En effet, il ne serait pas trop de le dire, les armements excessifs ne sont généralement qu'un symptôme

d'un mal enraciné; pour écarter ce symptôme, il faut s'attaquer au mal lui-même, c'est-à-dire, en d'autres mots, il faut s'efforcer de concilier les intérêts opposés et divergents des Etats, qui les jettent les uns sur les autres et qui les poussent dans la voie des armements excessifs, voie qui amène très souvent au champ de bataille.

La question de la limitation des armements terrestres fut vite éliminée du programme de la conférence à la suite d'une conversation entre MM. Briand, Président du Conseil français, et M. Hughes, Secrétaire d'Etat américain. M. Briand avait donné comme raison d'éliminer cette question du programme de la conférence les suspicions et les craintes qui subsistaient en France à l'égard de l'Allemagne, et l'insuffisance des garanties de sécurité à la suite de l'échec des traités d'assistance franco-anglo-américains du 28 juin 1919.

De sorte que le programme de la conférence se limita à la question brûlante de la limitation des armements navals et au problème du Pacifique et de l'Extrême-Orient; cela accentua encore le caractère anglo-américano-japonais de la conférence de Washington.

c) Le traité de limitation des armements navals. —

Les négociations relatives à la limitation des armements navals aboutirent le 6 février 1922 après des crises successives¹ à la conclusion d'un traité entre les Etats-Unis d'Amérique, l'Empire Britannique, la France, l'Italie et le Japon. Ce traité naval ne limitait que deux catégories seulement de navires de guerre à savoir :

1° Les navires porte-aéronefs qui avaient été définis par le traité comme des navires de guerre d'un déplacement type supérieur à 10.000 tonnes, spécifiquement et exclusivement destinés à porter les aéronefs².

2° Les navires de ligne, c'est-à-dire les navires de guerre autres que les porte-aéronefs dont le déplacement type est

1. V. les différentes phases de ces négociations dans le livre précité de M. L. Archimbaud, p. 118 et suiv.

2. V. le traité de Washington, partie IV, chap. II, « Définitions ».

supérieur à 10.000 tonnes (10.160 t. métriques) ou qui portent un canon d'un calibre supérieur à 8 pouces (203 m/m)¹.

Le traité de Washington limitait le tonnage total des navires de ligne et des navires porte-aéronefs; les autres bâtiments de guerre (croiseurs, sous-marins, destroyers, etc.) restaient sans limitation. Aux termes du traité le tonnage total des navires de ligne des puissances contractantes ne doit pas dépasser pour :

Les Etats-Unis : 525.000 tonnes (533.000 tonnes métriques);

Empire Britannique : 525.000 t. (533.000 tonnes métriques);

France : 175.000 t. (177.800 t. métriques);

Italie : 175.000 t. (177.800 t. métriques);

Japon : 315.000 t. (320.000 t. métriques).

Ces Puissances s'engagent, en outre, à ne pas construire ou acquérir des navires de ligne d'un déplacement type supérieur à 35.000 tonnes (35.560 t. métriques) et à ne pas en permettre la construction dans le ressort de leur autorité (art. 5).

D'autre part, aucun navire de ligne de l'une quelconque des Puissances contractantes ne devra porter un canon d'un calibre supérieur à 16 pouces (406 mm) (art. 6).

Le tonnage total des navires porte-aéronefs des dites Puissances ne doit pas dépasser les chiffres suivants :

Etats-Unis : 135.000 tonnes (137.160 t. métriques);

Empire Britannique : 135.00 tonnes (137.160 t. métriques);

France : 60.000 tonnes (60.960 t. métriques);

Italie : 60.000 tonnes (60.960 t. métriques);

Japon : 81.00 tonnes (82.296 t. métriques).

Et les dites Puissances s'engagent à ne pas construire ou acquérir un navire porte-aéronef d'un déplacement type supérieur à 27.000 tonnes (27.432 t. métriques). Aucun navire porte-aéronef de l'une quelconque des Puissances contractantes ne devra porter un canon d'un calibre supérieur à 8 pouces (203 mm) (art. 10)².

1. V. Traité de Washington, partie IV, chap. II, « Définitions ».

2. Toutefois, l'art. 9 du traité stipule que chacune des puissances contractante pourra, pourvu qu'elle ne dépasse pas son tonnage total de navire porte-aéronef, construire au plus deux navires porte-aéronef d'un déplacement type maximum de 33.000 tonnes.

Le traité naval de Washington comportait, en outre, l'engagement de la part des cinq Puissances contractantes, de ne pas acquérir ou construire en dehors des navires de ligne ou des navires porte-aéronefs, des navires de combat d'un déplacement supérieur à 10.000 t. et qu'en dehors des navires de ligne, aucun navire de combat de l'une quelconque des Puissances contractantes, mis en chantier à l'avenir ne portera de canon d'un calibre supérieur à 8 pouces. Et, sous certaines réserves, les Puissances contractantes avaient pris l'engagement d'abandonner leur programme de construction de navires de ligne, et de ne construire ou acquérir aucun bâtiment de cette catégorie, sauf pour le tonnage de remplacement

d) **Appréciation du traité naval de Washington.** — Le plus grand reproche que l'on peut adresser au traité naval de Washington, c'est d'avoir limité les armements des cinq grandes Puissances navales d'une manière trop arbitraire, en ne tenant nullement compte dans les chiffres attribués à chaque Puissance de ses besoins de sécurité, ou même de ses besoins tout court. Le traité prenait comme base la formule arrêtée par les experts américains et adoptée par le secrétaire d'Etat M. Hughes et qui avait pour objet de fixer les forces navales des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne et du Japon dans les proportions respectives de 5-5-3, ce qui veut dire que les flottes américaine et anglaise, seraient égales entre elles, et que la flotte japonaise serait égale aux trois cinquièmes de chacune des deux précédentes.

On avait adopté cette formule mathématique pour la raison, que les trois marines américaine, britannique et japonaise se trouvèrent précisément les unes à l'égard des autres, dans le rapport 5-5-3 à l'ouverture de la conférence¹. En partant de cette formule arbitraire, le traité attribuait à la France un coefficient de 1,75 et accordait ce même coefficient à l'Italie. Le traité de Washington semblait donc vouloir maintenir la suprématie de fait des deux ou trois

1. Léon Archimbaud, *op. cit.*, p. 119.

plus grandes Puissances navales au dépens des marines moins puissantes.

Mais, quoi qu'il en soit, on ne peut pas nier que le traité de Washington marqua un pas en avant, dans le domaine de la limitation et de la réduction des armements; un premier succès limité, il est vrai, mais non négligeable dans cette matière extrêmement difficile. Et si on se rappelle qu'en vertu de ce traité, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et le Japon supprimaient 40 % de leurs forces navales existantes, on serait peut-être mieux tenté d'apprécier à sa juste valeur le progrès réalisé¹. Ce progrès a eu sa répercussion sur les travaux ultérieurs de la C. T. M.

B) Travaux de la Commission temporaire mixte en 1922

En 1922, la Commission temporaire mixte a tenu plusieurs sessions durant lesquelles deux projets lui furent présentés, visant la réduction des armements terrestres (projet Esher et propositions Robert Cecil). La Commission temporaire mixte fut saisie en outre de trois autres projets, le premier du contre-amiral Segrave et les deux derniers du lieutenant-colonel Requin et du marquis de Saluzzo, tous les trois tendant à étendre les principes du traité naval de Washington aux membres de la Société, non-signataires des dits traités². Il faut dire quelques mots du projet Esher et des propositions de lord Robert Cecil.

a) **Projet de lord Esher.** — Lord Esher rejette la suggestion, faite par certains, de prendre le budget comme base de comparaison entre les armements des différents Etats; pour lui, la réduction des armements doit être basée sur l'effectif; voulant appliquer aux armements terrestres la

1. L'art. 23 du traité stipule que celui-ci restera en vigueur jusqu'au 31 décembre 1936; et que s'il n'est fait notification deux ans avant cette date par aucune des Puissances contractantes de son intention de mettre fin au traité ce dernier restera en vigueur jusqu'à l'expiration d'un délai de deux ans à dater du jour où l'une des Puissances contractantes notifiera son intention de mettre fin au traité. En ce que le traité prendra fin pour toutes les Puissances contractantes.

2. Voir le rapport détaillé de la C. T. M. (A. 31), Genève, 6 septembre 1922, p. 10 et suiv.

méthode suivie à Washington, pour les forces navales, il propose de faire cette réduction d'après des coefficients. Le chiffre de 30.000 hommes étant pris comme unité, la proposition fixée pour les forces militaires ou aériennes sera la suivante :

Belgique.....	2
Danemark.....	2
Espagne.....	3
France.....	6
Grande-Bretagne.....	3
Grèce.....	3
Italie.....	4
Norvège.....	2
Pays-Bas.....	4
Pologne.....	4
Portugal.....	1
Roumanie.....	3
Yougoslavie.....	3
Suède.....	2
Suisse.....	2
Tchécoslovaquie.....	3

Les forces de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Bulgarie et de la Hongrie restent telles que les définissent les traités de paix.

Dans la période de six mois qui suivra la ratification du traité fixant les coefficients, les hautes parties contractantes réduiront leurs forces métropolitaines, militaires et aériennes, d'après l'échelle précédente et se mettront d'accord pour que cette échelle soit respectée pendant une période de 10 ans. Une fois le traité entré en exécution, la Commission permanente consultative de la Société des Nations sera reconstituée et renforcée sous la direction d'un président nommé par le Gouvernement de la République française, et recevra la mission de surveiller l'exécution exacte dudit traité. Pour cela, elle sera autorisée à nommer des attachés militaires, navals ou aériens auprès des Gouvernements des hautes parties contractantes, qui sont tenues

de leur faciliter la tâche et de leur donner toutes informations, concernant les armements, que la Commission pourra leur demander à son gré. Toute infraction au traité devait être dénoncée à la Société des Nations par la Commission permanente consultative.

Remarquons enfin; que ce traité ne vise que les forces métropolitaines; il sera loisible à chaque pays de fixer lui-même, les forces nécessaires à sa défense coloniale ou d'outre-mer.

Que faut-il penser de ce projet ? Le projet de lord Esher mérite pour une grande part la critique, qui lui était adressée, d'être trop arbitraire. Le chiffre de base de 30.000 soldats est trop arbitrairement choisi. Il n'a pas pris assez en considération les conditions spéciales et les exigences de sécurité des Etats membres, soulignées dans l'article 8 du Pacte.

D'autre part, les effectifs, à eux seuls, n'expriment pas la force militaire d'un Etat; vu les conditions des guerres modernes, où l'homme met en œuvre du matériel divers, la combinaison qui constitue l'unité armée est faite d'une certaine proportion d'hommes de cadre et de matériel. Enfin, il laissait sans limitation aucune, les forces coloniales et d'outre-mer, qui peuvent être immenses; il aurait pu, tout au moins, envisager un accord spécial et supplémentaire, pour leur limitation. Toutefois, ces critiques ne doivent pas nous empêcher de reconnaître les bons côtés du projet. Lord Esher a abordé une question très importante et difficile : le contrôle des armements; une fois réduit, l'idée d'attribuer cette tâche à la Commission permanente consultative avec des attachés militaires et aériens auprès des Gouvernements est très ingénieuse. Il est regrettable qu'on n'ait pas assez souligné cette partie du projet, dans les commissions qui l'ont examiné.

Le projet de lord Esher fut vite écarté devant les critiques techniques de la Commission consultative permanente, qui estima en conclusion que, si la proposition de lord Esher pouvait s'appliquer logiquement à des navires qu'il faut un long temps pour construire, et à la rigueur à des dirigeables plus lourds que l'air, de grandes dimensions, elle ne fournissait, au contraire, aucune base pratique d'évaluation

ou de comparaison pour les forces aériennes ou terrestres. La Commission temporaire mixte, de son côté, a écarté ce projet, tout en estimant que l'idée, suggérée par lui, d'établir une méthode d'évaluation des forces de temps de guerre, est justifiée.

b) **Proposition de lord Robert Cecil.** — Le projet de lord Esher n'envisageait le problème du désarmement que d'un seul côté : le côté technique et militaire. Il n'a pas prévu les moyens d'assurer la sécurité des Etats, dont il suggère la réduction des armements. Aucune garantie ne leur était offerte en échange. Tout au contraire, les propositions de lord Robert Cecil entraient dans une voie nouvelle, qui, selon l'avis de l'auteur, devait mener à la solution des difficultés politiques qui s'opposent à la réduction des armements. Les propositions que lord Cecil avait présentées à la Commission temporaire mixte, et que celle-ci avait adoptées étaient les suivantes :

1° Aucun projet de réduction des armements ne pourra véritablement aboutir s'il n'est pas général.

2° Dans l'état actuel du monde, la plupart des gouvernements ne pourraient assumer les responsabilités d'une réduction sérieuse de leurs armements, à moins de recevoir en échange une garantie satisfaisante pour la sécurité de leur pays.

3° Une telle garantie peut être formulée par un accord défensif général de tous les pays intéressés qui engage ces derniers à porter assistance effective et immédiate et suivant un plan préétabli, au cas où l'un d'eux serait attaqué, pourvu que l'obligation de venir en aide au pays attaqué soit limitée aux pays qui sont situés dans la même partie du globe. Cependant, dans des cas où, pour des raisons historiques, géographiques ou autres, un pays court tout particulièrement le risque d'être attaqué, des mesures spéciales devront être prises pour sa défense en exécution du plan précédent.

4° Il reste entendu que l'ensemble des résolutions précédentes dépendent d'une réduction des armements suivant des bases établies d'avance et pourvu qu'il soit créé un organisme officiel en vue d'établir qu'une telle réduction est réalisée et maintenue. On voit donc l'idée essentielle : sécurité d'abord

réduction des armements ensuite. Mais la garantie de sécurité ne serait offerte qu'aux Etats qui ont réalisé cette réduction et qui l'ont fermement maintenue. C'est dans cette voie que les travaux de la Société des Nations seront désormais orientés : multiplier les garanties, créer ce sentiment de sécurité et de confiance mutuelle chez les Etats; la réduction des armements serait proportionnelle à l'importance des garanties obtenues.

Section IV. — La troisième Assemblée et la résolution XIV

A) Discussion de la proposition Cecil

A la 3^e Assemblée de la Société des Nations, la discussion porta sur la proposition Cecil, que lui avait soumise la Commission temporaire mixte. Dès le début des discussions sur la proposition Cecil au sein de la troisième Commission de l'Assemblée, certains pays, qui, à raison de leur situation géographique, se trouvent éloignés de lieux qui ont été depuis longtemps le champ de bataille du monde européen, ne cachèrent pas leurs craintes de la troisième proposition de lord Cecil relative au traité général de garantie et d'assistance mutuelle. Les délégués des pays scandinaves se faisaient les porte-paroles de ces Etats. Le Dr Lange (Norvège) déclarait : La situation géographique de la Norvège est telle que toute garantie d'ordre militaire vis-à-vis d'autres pays devait être exclue. En effet, la Norvège ne demandant pas de garantie pour elle, ne doit pas être astreinte à garantir la sécurité des autres pays. Le délégué de la Suède, M. Unden, faisait remarquer qu'une réduction générale des armements, constitue en elle-même une garantie importante pour la sécurité des Etats; en outre, il est d'avis que cette proposition doit tenir compte de l'autre aspect du problème présenté par M. Lange, à savoir que, si la majorité des Etats n'est pas disposée à réduire ses armements sans recevoir des garanties, d'autres Etats se trouvent lourdement gênés par les obligations créées par un traité de garantie. Il ne croit pas que la Suède serait favorable à un engagement qui l'empêcherait de réduire

ultérieurement ses budgets militaires. La discussion sur les propositions Cecil montrait une fois de plus les deux grands courants d'idées qui partagent les membres de la Société des Nations en matière de l'organisation de la sécurité : le généralisme est le régionalisme. Nous en parlerons plus loin, mais il faut remarquer ici, que les craintes des pays scandinaves étaient sans fondement. La troisième proposition de lord Cecil spécifiait que l'obligation de garantie n'incombe pas à tous les Etats membres, sans distinction, et dans tous les cas. « Pourvu, disait cette proposition, que l'obligation de venir en aide à un pays attaqué, soit limitée en principe aux pays qui sont situés dans la même partie du globe, le traité de garantie proposé donc, par lord Cecil, ne met pas à la charge des futurs Etats signataires, plus d'obligations qu'ils n'en ont déjà en vertu du Pacte. On ne comprend donc pas comment un tel traité puisse, selon la déclaration de l'honorable M. Unden, empêcher la Suède de réduire ultérieurement ses dépenses militaires; comme l'a remarqué lord Cecil lui-même : « Personne, en tous cas, ne songe à prétendre que, sous prétexte de désarmement, on puisse demander à qui que ce soit, d'augmenter ces armements. »

B) Pacte général ou Pactes particuliers ?

La discussion portait, dans la troisième Commission de la troisième Assemblée sur les façons d'assurer la garantie : serait-ce par des accords particuliers ou au contraire par un traité ou Pacte général ? Le délégué de la France, M. de Jouvenel, était partisan des accords particuliers. « Le Pacte général est possible, mais il n'est pas tout, disait-il, il peut exister une autre méthode, commençant par des Pactes particuliers, la paix gagnera de proche en proche. Au lieu de nous guider uniquement sur l'étoile, allons humblement, modestement, mais sûrement d'un sommet à un autre plus élevé, par étapes. L'humanité comme la nature ne fait pas de bonds ». D'autre part, il soutenait que les garanties de sécurité doivent précéder la réduction des armements. « L'on ne pourra désarmer que dans la mesure

où l'on aura des garanties analogues, équivalentes à celles que devaient apporter les armements ». Et il soulignait la contradiction qui, disait-il, existait entre les quatre propositions de Robert Cecil : « Les deux premières subordonnent la garantie au désarmement, alors que les deux dernières envisagent le désarmement avant la garantie. Or, la garantie, pour être efficace, doit réaliser une double condition : la première, que les Etats apportant la garantie représentent une force militaire suffisante pour que la garantie soit efficace; en second lieu, que les Etats non adhérents au traité de garantie mutuel, ne représentent pas une force supérieure à celle des Etats adhérents ». Lord Robert Cecil, au contraire, était partisan d'un Pacte général. Sa formule devant l'Assemblée était : « tout ou rien ».

« La proposition de M. de Jouvenel, disait lord Robert Cecil, se traduit, en somme, par une réduction des armements par petits paquets, réduction et garantie seront proportionnelles. C'est peut-être un moyen; mais le moment n'est pas encore venu de se prononcer à cet égard. Ce que l'on va construire doit être réalisable et résister à toutes les épreuves et à toutes les tempêtes.

« Si la proposition de M. de Jouvenel est adoptée, et que trois Nations, par exemple, adhèrent au Pacte de garantie, on obtiendra une quantité correspondante de désarmements. Sans exclure *a priori* une telle proposition, ne convient-il pas d'étudier très sérieusement son application ? Les anciens groupements d'Etats vont-ils se reformer ? Ce n'est pas là sûrement le but poursuivi par M. de Jouvenel, mais on n'aboutirait ainsi qu'à une garantie et à une réduction des armements limitées ».

C) La résolution XIV.

Comme il arrive souvent dans les Assemblées diplomatiques, on cherchait à réconcilier les deux thèses opposées; une formule transactionnelle fut trouvée et présentée par la troisième Commission dans son rapport à l'Assemblée. Celle-ci se l'appropriait intégralement dans une résolution célèbre, la résolution XIV de la troisième Assemblée. Voici le texte de cette résolution : « L'Assemblée, ayant examiné le rapport de la Commission temporaire

mixte sur la question d'un traité général de garantie mutuelle, estimant, d'une part, que ce rapport ne saurait affecter en rien la complète validité de tous les traités de paix ou d'autres accords existant ou connus entre les Etats et que, d'autre part, ce rapport renferme des suggestions précieuses, quant à la méthode propre à rendre effectif le traité de garantie mutuelle, déclare que :

« 1^o Aucun plan de réduction des armements dans le sens de l'article 8 du Pacte ne peut pleinement aboutir que s'il est général.

« 2^o Dans l'état actuel du monde, un grand nombre de Gouvernements ne pourraient assumer la responsabilité d'une sérieuse réduction des armements, à moins de recevoir en échange une garantie satisfaisante pour la sécurité de leur pays.

« 3^o Une telle garantie peut être fournie par un accord défensif, accessible à tous les pays, qui engagerait les parties à porter assistance effective et immédiate et suivant un plan préétabli, au cas où l'une d'elles serait attaquée, pourvu que l'obligation de venir en aide à un pays attaqué soit limitée, en principe, aux pays situés dans la même partie du globe. Cependant dans des cas où, pour des raisons historiques, géographiques ou autres, un pays court tout particulièrement le risque d'être attaqué, des mesures spéciales devront être prises pour sa défense en exécution du plan précédent.

« 4^o La réduction générale des armements étant le but des trois propositions qui précèdent et le traité de garantie mutuelle le moyen de réalisation, il va de soi que le consentement préalable à cette réduction est la première condition de ce traité. Cette réduction peut s'opérer, soit sous la forme qui serait la plus souhaitable, d'un traité général, soit sous la forme de traités particuliers, mais destinés à s'élargir et demeurant accessibles à tous les pays. Dans le premier cas, le traité entraîne la réduction générale des armements. Dans le second cas, la réduction devra être proportionnée aux sécurités que le traité de garantie apportera.

« Le Conseil de la Société des Nations, après avoir pris l'avis de la Commission temporaire mixte, qui étudiera les conditions dans lesquelles pourront être appliqués l'un et l'autre de

ces systèmes, établira ultérieurement, pour le soumettre à l'application et à la décision souveraine des Gouvernements, le plan du mécanisme, à la fois politique et militaire, chargé d'en préparer et d'en assurer avec précision la réalisation.

« B) L'Assemblée prie le Conseil de demander aux divers Gouvernements leur avis sur les propositions ci-dessus. Elle demande à la Commission temporaire mixte de poursuivre ses travaux et, afin de donner toute précision aux propositions ci-dessus, de préparer un projet de traité basé sur les principes envisagés dans ses résolutions ».

Comme on le voit, cette résolution maintient le principe que le plan de réduction des armements ne pouvait pleinement aboutir que s'il était général. Elle montre également que les garanties de sécurité étaient la condition du désarmement. Mais, en outre, tout en reconnaissant que la forme du traité général de désarmement serait la plus souhaitable, elle admettait la possibilité de traités particuliers, pourvu qu'ils fussent destinés à s'élargir et demeurent accessibles à tous les pays.

L'Assemblée, par cette résolution XIV, invita la Commission temporaire mixte à poursuivre ses travaux sur la question de réduction des armements, mais, en même temps, au seuil de l'étape de réalisation pratique, elle a estimé que la coopération des Gouvernements était indispensable afin que l'application des principes généraux adoptés par elle pût être menée à bonne fin en tenant compte de la situation actuelle des divers pays. Dans sa séance du 4 octobre, le Conseil a décidé de charger son Président de saisir, pour avis, les Gouvernements des membres de la Société des Nations, des propositions qui font l'objet de cette résolution.

Remarquons enfin que la résolution XIV pose très clairement la règle de l'interdépendance entre la garantie et la réduction des armements. La sécurité apparaît comme la condition *sine qua non* de la réduction des armements et, dès ce moment, se dessine une liaison entre l'œuvre de réduction des armements et certains articles du Pacte, tels que les articles 10 et 16. Mise en face de la nécessité de proposer un plan concret de la réduction des armements, la Société des Nations a constaté que certains de ses membres

ne se trouvent pas en mesure de réduire leurs armements sans recevoir en échange une garantie pour leur sécurité. Dans son avis sur les propositions contenues dans la résolution XIV de la III^e Assemblée, le Gouvernement français spécifiait : « qu'il reconnaît tout l'intérêt de lier la question de la sécurité et celle de la réduction des armements nationaux que l'article 8 du Pacte ne sépare pas et de chercher à résoudre ainsi l'une par l'autre. La réduction des armements, visée par la résolution XIV, ne doit être consentie qu'en échange d'appuis extérieurs de même valeur pratique et de même rapidité d'application, qu'enfin les réductions d'armements ne peuvent que suivre les mesures prises pour assurer l'assistance mutuelle et ne peuvent en aucun cas les précéder¹ ».

Et le Gouvernement belge répondait « qu'animé d'un sincère désir de consolider la paix, et pénétré de la nécessité de réduire es armements dans toute la mesure compatible avec les besoins essentiels de la sécurité nationale, il reconnaît la justesse du principe qui subordonne à l'existence du Pacte de garantie, la limitation des armements et réduit ceux-ci en proportion et dans la mesure des sécurités fournies à chaque Etat ».

Mais tous les membres de la Société des Nations ne sont pas favorables à cette règle, qui fait de la garantie de sécurité la condition de la réduction des armements. Certains d'entre eux se sont même élevés contre cette règle, au nom du Pacte, en invoquant ce fait indéniable que les Etats signataires du Pacte se sont engagés à effectuer des réductions d'armements sans qu'il fût question d'autres garanties que celles du Pacte, ce point de vue se trouve reflété dans les avis de certains Etats au sujet de la résolution XIV. Dans son avis au sujet de la résolution XIV le Gouvernement norvégien fait ressortir que, suivant l'article 8 du Pacte de la Société des Nations, il incombe aux membres de la Société de chercher à réaliser une réduction générale des armements, même sans autre garantie que celle établie lors de l'institution de la Société.

1. Voir Avis des Gouvernements au sujet de la résolution XIV dans le rapport de la Commission temporaire mixte (A. 35, 1923, IX), Genève, 15 août 1923, p. 23 et suiv.

L'on ne peut donc pas admettre qu'une réduction des armements puisse être subordonnée à un traité de garantie mutuelle. Un tel traité ne peut être considéré que comme un moyen entre plusieurs d'obtenir une réduction des armements. De l'avis du Gouvernement norvégien, la garantie de paix la plus efficace consiste dans la réduction même des armements et dans le développement du système envisagé par le Pacte, pour la solution des différends internationaux et non dans des sanctions internationales d'ordre militaire qui s'y rattacheraient.

La réponse du Gouvernement danois est encore plus expressive. Cette réponse a été rédigée par la délégation danoise elle-même à l'Assemblée. « Les membres de la délégation danoise, disait cette réponse, ne veulent point méconnaître les difficultés qui, dans différents Etats, s'offrent encore à une réduction effective des armements, mais ils sont d'avis que ces difficultés ne sauraient dispenser les Etats de l'obligation claire et inconditionnelle de l'article 8 du Pacte, qui prévoit une réduction des armements sans accorder aux Etats ayant consenti à cette réduction une garantie ou une sécurité en dehors de celles déjà contenues dans les dispositions du Pacte même, notamment aux articles 10, 11 et 16. L'idée de l'article 8 du Pacte est évidemment, que la réduction effective des armements est déjà en elle-même une mesure pour éloigner le danger de guerre, et c'est pourquoi elle permet, par sa réciprocité même et sa généralité, conjointement avec les dispositions de garanties contenues dans le Pacte, la réduction des armements dans chaque pays. Or, si l'on adopte, comme le font les nouvelles propositions de lord Robert Cecil, le principe qu'une réduction des armements suppose nécessairement une garantie d'une autre nature, on aurait de ce fait reconnu en principe non seulement que les armements actuels sont justifiés tant que cette garantie d'une autre nature n'aura pas été établie, ce qui, de l'avis de la délégation danoise, serait dangereux et contraire au sens de l'article 8 du Pacte; mais on aurait en même temps méconnu l'importance, et réduit par cela même le valeur des dispositions de garantie contenues dans le Pacte et que celui-ci a jugé suffisantes pour permettre la réduction effective des armements ».

Les réponses des deux pays scandinaves semblent montrer qu'il y a une contradiction entre l'article 8 du Pacte et les propositions contenues dans la résolution XIV. En réalité, cette contradiction est plus apparente que réelle. D'une part, l'article 8 du Pacte établit une certaine relation entre la question de sécurité et celle de la réduction des armements, comme le marquait la réponse du Gouvernement français et, d'autre part, selon les justes remarques de M. Bénès, rapporteur du projet d'assistance mutuelle à l'Assemblée de 1923, cette contradiction apparente entre le Pacte et la règle posée par la règle XIV et d'après laquelle il y a interdépendance de la garantie et du désarmement, peut être facilement résolue en mettant en relief que cette règle n'est qu'une constatation pratique et nullement l'expression d'un principe de caractère juridique, une constatation d'expérience déterminant dans la réalité le problème du désarmement, tout au moins pour un certain nombre de pays. En d'autres termes, les dispositions de la résolution XIV se présentent comme le moyen pratique pour adapter les obligations de l'article 8 à la réalité de la situation actuelle.

CHAPITRE II

LE TRAITÉ D'ASSISTANCE MUTUELLE

Section I. — Préparation du traité d'assistance mutuelle

La Commission temporaire mixte a poursuivi ses travaux en collaboration étroite avec la Commission permanente consultative. Au cours de l'année 1923, la Commission temporaire mixte a tenu trois sessions, d'abord à Genève, aux mois de février et de juin, puis à Paris au mois d'août. Elle s'est efforcée de suivre dans la lettre et dans l'esprit les principes généraux contenus dans la résolution 14 de la 3^e Assemblée et qui établissent comme nous l'avons vu une relation étroite entre un système d'assistance mutuelle et la réduction des armements. La Commission travailla sur la base de deux textes qui se présentaient eux-mêmes sous la forme précise de projets de traités : l'un avait été rédigé par lord Robert Cecil, l'autre par un des membres français de la Commission, le colonel Requin.

A) Le Projet Cecil

Le Projet de lord Robert Cecil¹ s'inspirait des propositions que son auteur lui-même avait soumises à la Commission temporaire mixte l'année précédente; il visait à faire conclure un traité général de garantie par lequel les hautes parties contractantes s'engagent à apporter leur appui à quiconque d'entre eux qui serait attaqué, pourvu que cette garantie soit subordonnée à la condition que les forces militaires de la

1. Voir rapport de la Commission temporaire mixte (A. 35, 1923, IX), 1^{re} partie, p. 50 et suiv.

partie attaquée aient été réduites conformément aux dispositions du traité. Dans le cas où l'une quelconque des hautes parties contractantes se considérerait comme menacée par les préparatifs d'un autre Etat, ou par toutes mesures prises par ce dernier, qu'il soit ou non partie au présent traité ou dans le cas où une haute partie contractante se considérerait en raison de sa position géographique ou de tout autre motif comme se trouvant dans une situation particulièrement dangereuse, elle pourra en informer le secrétaire général de la Société des Nations qui convoquera immédiatement le Conseil de la Société. Le projet Cecil n'admettait les traités particuliers que si le Conseil de la Société des Nations, à la majorité des trois quarts, décidait de négocier lui-même à la requête d'un Etat intéressé et se trouvant dans une situation particulièrement dangereuse, un traité spécial additionnel au traité général en vue d'accorder à l'Etat menacé une protection adéquate. Ce traité spécial disait l'article V du projet Cecil prendra la forme d'une convention militaire comportant des dispositions détaillées en vue d'une aide militaire à l'Etat intéressé au cas où ce dernier serait attaqué. Tout traité spécial, conclu dans ces circonstances, sera réputé partie intégrante du traité général de garantie et ne limitant en rien les obligations générales des hautes parties contractantes. Le projet Cecil visait aussi à prévenir les menaces en temps de paix résultant du maintien d'armements dépassant les armements accordés à chaque Etat conformément à l'annexe du Projet.

Si l'une des hautes parties contractantes est convaincue que les préparatifs militaires d'un Etat quelconque partie au traité, excèdent les armements accordés audit Etat, elle pourra en informer le Secrétariat général de la S. D. N. qui convoquera immédiatement le Conseil et si celui-ci à une majorité des trois quarts au moins, est d'avis qu'il existe des motifs valables d'estimer que lesdits préparatifs sont excessifs, il adressera aux Gouvernements intéressés toutes les représentations qu'il pourra juger opportunes, et si le Conseil à la même majorité ne s'est convaincu, dans un délai de six mois, que l'état des forces militaires, navales et aériennes de la dite partie contractante a été mise en harmonie avec les disposi-

tions du présent traité, il pourra prendre toute mesure jugée équitable, y compris l'invitation des Etats contractants d'appliquer des sanctions semblables à celles de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations (sanctions économiques et financières).

Le projet de lord Robert Cecil donne au Conseil la mission difficile de déterminer en cas d'attaques quel est l'Etat agresseur; « il incombera au Conseil, disait l'article 12, paragraphe B, dans un délai de quatre jours au plus, à partir de la date à laquelle le secrétariat général aura été saisi, de décider, à une majorité des trois quarts au moins, lequel des Etats a été l'agresseur et les hautes parties contractantes conviennent d'accepter la décision du Conseil et de prendre les mesures nécessaires pour satisfaire, dès que cette décision aura été arrêtée, aux obligations leur incombant aux termes du présent traité ». Remarquons que le Conseil de la S. D. N. qui, en général, ne donne que des avis, qui, quoique jouissant d'une grande autorité morale, n'obligent pas, néanmoins, les Etats membres, jouit par contre, d'après ce projet de garantie, d'un pouvoir de décision, puisque c'est lui qui détermine l'agresseur et cette détermination engage les Etats contractants. C'est le Conseil, aussi, qui désigne souverainement l'Etat auquel le mandat d'organiser les mesures militaires à prendre par les autres parties contractantes contre l'Etat agresseur pourrait être confié; et les hautes parties contractantes conviennent d'accepter le commandement militaire supérieur de l'état-major général de tout Etat ainsi désigné. Les pouvoirs donc du Conseil sont considérablement augmentés, et cette augmentation est d'autant plus sensible que les décisions du Conseil seront prises, non pas à l'unanimité, comme il est la règle, mais à la majorité des trois quarts contre l'Etat agresseur. Le projet de Sir Robert Cecil prévoit des mesures nécessaires pour obtenir la soumission de l'agresseur; les Etats contractants conviennent d'appliquer immédiatement contre l'Etat agresseur un blocus économique et financier complet; en outre, chacun des Etats contractants s'engage à tenir à la disposition du haut commandement militaire, désigné de la façon que nous avons vue, une proportion déterminée, qui ne sera pas inférieure d'un quart à ces forces navales et aériennes.

En tout cas, l'obligation d'assistance militaire reste limitée aux Etats appartenant au même continent. Le Conseil peut demander à certains Etats de fournir, en plus, une assistance militaire supplémentaire pourvu que, lorsque cette requête sera présentée par le Conseil, toute haute partie contractante, à qui une aide serait demandée ait le droit de siéger comme membre du Conseil, et de prendre part à la discussion.

Appelée à examiner le Projet de lord Robert Cecil au point de vue militaire, naval et aérien, la Commission permanente consultative avait conclu dans la forme laconique qui suit : « Le Commission estime à l'unanimité que le Projet de lord Robert Cecil ne constitue pas au point de vue militaire, naval et aérien une base solide pour un plan de réduction des armements ».

Le Projet de lord Robert Cecil se préoccupait surtout de la garantie générale de tous les Etats membres. Or, toute garantie de cet ordre contient pour ainsi dire un défaut congénital. Comme le remarquait la Commission permanente consultative, « des Etats ne pourraient en rien prévoir ni le nombre ni la nature des conflits possibles, ni la valeur et la nature de l'assistance qu'ils auraient à fournir. Aucun Etat ne connaîtrait l'étendue de ses engagements militaires et ne pourrait même préparer convenablement des plans de transports de ses troupes ou de leur emploi en vue d'opérations indéterminées où il serait tenu de les engager.

« Si cet Etat était attaqué lui-même, il n'aurait aucune certitude sur l'assistance qu'il recevrait, ni sur les Etats qui la lui fournirait, ni sur les conditions dans lesquelles cette assistance se produirait; il y a donc lieu de considérer que ce projet de garantie mutuelle ne donne pas de garantie définie pour une assistance immédiate et effective et, en conséquence, ne constitue pas une base solide pour un plan de réduction des armements¹ ».

Il est vrai que le Projet Cecil admet la combinaison de traité général avec celle des traités additionnels et particuliers, mais la forme que lui donne ce Projet n'est pas très heureuse. « La combinaison d'un traité général et des traités additionnels

1. Voir rapport de la C. T. M. (A. 35, 1923, IX), 1^{re} partie, p. 53 et suiv.

dans la forme que lui donne l'auteur du Projet, disait encore l'avis de la sous-commission militaire, méconnaît ou affaiblit deux principes essentiels posés par l'Assemblée : celui qui vise à proportionner les réductions d'armements aux sécurités apportées par un traité et celui qui spécifie que pour être immédiate et effective l'assistance mutuelle doit faire l'objet de plans préétablis. Sous ces réserves, l'idée de combiner des accords particuliers avec des obligations générales est une idée heureuse; on y pouvait rechercher une application pratique basée sur les nécessités de la guerre moderne. Cela conduirait à organiser des assistances plus ou moins complètement préparées suivant leur nature, et s'échelonnant dans le temps par ordre d'urgence, sans rien sacrifier à la nécessité primordiale d'empêcher un conflit de se développer ».

B) *Le Projet Requin*

Tenant compte des observations ci-dessus de la Commission permanente consultative, le lieutenant-colonel Requin a préparé un « Projet de convention générale d'assistance mutuelle ». « Les hautes parties contractantes, dit l'article 1^{er} du Projet, s'engagent mutuellement à porter assistance à l'une quelconque d'entre elles, au cas où celle-ci, après avoir réduit ses armements, serait l'objet d'une agression. Et, afin de permettre aux hautes parties contractantes de donner une efficacité immédiate à l'assistance générale prévue par l'article 1^{er}, les hautes parties contractantes pourront conclure soit deux à deux, soit entre plus grands nombres des accords particuliers, des groupements dans un but exclusif d'assistance mutuelle et réglant à l'avance l'assistance qu'elles se prêteront mutuellement dans des éventualités d'agression, qu'elles estimeront possibles, contre l'une quelconque d'entre elles. Les Etats parties à ces groupements défensifs pourront automatiquement mettre à exécution le plan d'assistance convenu entre elles si les cas d'agression prévus par les accords constitutifs de ces groupements se réalisent. Dans tous les autres cas d'agression, de menaces ou de danger d'agression qui les viseraient directement, ils se concerteront avant d'agir et

informeront le Conseil des mesures prises ou envisagées par eux. Les Etats qui ne font pas partie d'un de ces groupements défensifs n'auront que l'assistance générale stipulée à l'article 1^{er} et celle-ci, contrairement à l'assistance résultant d'un accord particulier, ne se déclenche pas automatiquement, mais sera organisée par le Conseil de la S. D. N.

Ce projet présente une combinaison ingénieuse d'un accord général et d'accords particuliers, mais tandis que dans le projet Cecil l'accord général est la base même de l'assistance, dans le projet Requin ce sont les accords particuliers qui prennent le dessus; ils ont pour but de constituer les groupements défensifs répondant à l'un des principes posés par la résolution 14, savoir, la nécessité d'une assistance « effective et immédiate suivant un plan préétabli ». La convention générale organise une Assistance générale de tous les Etats signataires, destinée soit à compléter l'assistance résultant d'accords particuliers, soit à suppléer à une telle assistance au cas où il n'existerait pas d'accords particuliers. Les Etats liés par les accords particuliers doivent faire connaître au Conseil les réductions qu'elles estiment proportionnées aux sécurités que les accords leur apportent et qu'ils se proposent, en conséquence, d'effectuer et s'engagent à les mettre en exécution, « dès qu'elles auront reconnu que les mesures prises par les cosignataires rendent possible l'exécution sans discussion ni délai, en cas d'agression et dans les cas nettement prévus aux dits accords du plan d'assistance mutuelle prévu par ces mêmes accords ». Les autres Etats contractants qui ne font pas partie d'un groupement défensif devront aussi procéder à la réduction de leurs armements s'ils estiment que l'assistance générale de l'article 1^{er} est suffisante pour assurer leur sécurité et en proportion de celle-ci.

La Commission permanente consultative a soumis ce projet à un examen général au point de vue technique et a soumis à la majorité constituée par les délégations belge, brésilienne, française et suédoise l'avis suivant :

« 1^o En ce qui concerne les hautes parties contractantes,

membres d'un groupe défensif, ce projet semble permettre l'élaboration à l'avenir de plan d'assistance immédiate et effective en cas d'agression. La procédure indiquée à l'article 6 pour remédier aux agressions commises contre les Puissances qui restent en dehors d'un groupe défensif est fondée sur de justes principes. Cette procédure semble de nature à apporter à ces Puissances l'assistance sur laquelle elles peuvent dans leur situation raisonnablement compter.

« 2^o Le projet permet aux hautes parties contractantes qui ont constitué des groupes défensifs d'agir sans retard dans les cas prévus antérieurement par leurs accords et approuvés par le Conseil.

« 3^o Quant aux objets précis pour lesquels un groupe a été constitué, les engagements des hautes parties contractantes appartenant à ce groupe peuvent être considérés comme limités, mais les engagements de ces puissances à d'autres égards, et notamment en ce qui concerne l'obligation générale, sont illimités, et la Commission a conclu qu'elle estime que d'accord avec le point de vue technique exposé ci-dessus, le Projet présenté par le colonel Requin est, sous sa forme actuel, conforme à la résolution 14 de l'Assemblée. En même temps, ce projet contient en substance les principes considérés comme essentiels par la Commission permanente consultative.

« Il semble, également, au même point de vue technique exposé ci-dessus, fournir une base féconde à l'élaboration d'un projet d'assistance mutuelle conduisant à la réduction des armements¹ ».

Les délégations italienne, japonaise et espagnole, au contraire, quoique reconnaissant que le Projet du colonel Requin présente sur divers points des idées nouvelles et dignes de retenir l'attention, s'exprimaient unanimement contre les accords particuliers qui, selon eux, conduiraient à des coalitions militaires et qui, loin de faciliter la réduction des armements, la rendraient plus difficile.

Ainsi la majorité de la Commission permanente consultative

1. Voir Avis de la Commission permanente consultative dans le rapport (A. 35, 1923, IX), 1^{re} partie, p. 65 et suiv.

trouve dans les accords particuliers la solution la plus efficace et la plus nette du problème de la sécurité et de la réduction des armements. La minorité, au contraire, estime que le traité général d'assistance mutuelle aura seul la valeur morale nécessaire pour assurer la réduction des armements.

Ces deux thèses se sont retrouvées au sein de la Commission temporaire mixte, elles ont été discutées longuement avant que la C. T. M. fût en état d'élaborer un texte définitif. Les délégués de nationalité italienne surtout se sont, dès le commencement des travaux de la Commission, et en toutes occasions, déclarés favorables à un traité général de garantie et d'assistance mutuelle destiné à assurer le maintien de la paix et à faciliter la réduction des armements, et hostiles à toute espèce d'accords particuliers et dans lesquels ils voyaient la possibilité pleine de danger de perpétuer dans l'avenir le système des alliances qui a créé dans le passé une atmosphère de méfiance et de suspicion nuisible, non moins que la course aux armements qui en résulte, à la cause de la paix¹.

Dans le courant de l'année 1923, la Commission temporaire mixte réussit à obtenir un rapprochement entre les deux projets en présence, et à rédiger un texte commun qui a été accepté à la majorité, y compris les auteurs des deux projets originaux. La Commission temporaire mixte déclarait dans son rapport « que sa majorité croit devoir signaler que le projet de traité qu'elle soumet est le résultat d'un examen très approfondi du problème dans son ensemble, examen qui s'est poursuivi à la fois dans un esprit de sincère collaboration. Elle tient à exprimer la conviction profonde que si les différents Gouvernements du monde pouvaient accepter ce traité en même temps qu'un plan de la réduction des armements, on aurait fait un pas décisif dans la voie de la suppression définitive de la guerre, et on aurait écarté le terrible danger de la course aux armements ».

1. Voir rapport de la C. T. M. (A. 35, 1923, IX), 1^{re} partie.

Section II. — *Projet de traité d'Assistance mutuelle*

Le projet élaboré par la Commission et connu sous le nom de « *Projet d'Assistance mutuelle* » fut soumis à la III^e Commission de la 4^e Assemblée. Les débats de la commission ont révélé d'inévitables divergences de vues dues, pour une grande partie, aux différences dans les situations géographique et politique des pays.

La Commission a pensé que bien qu'il soit impossible, dès maintenant, de recommander l'adoption immédiate de textes de projet de traité d'assistance aux Gouvernements, il n'en constitue pas moins, étant données les circonstances de l'heure, un pas en avant dans le chemin difficile de la réduction des armements; le projet, tel qu'il est, demandait la commission, doit être envoyé aux gouvernements avec la prière de fournir leurs avis le plus tôt possible afin que ces avis puissent servir d'éléments de travail pour la Commission temporaire mixte et le Conseil en vue de la prochaine Assemblée. Le texte quelque peu amendé par la 3^e Commission fut soumis à l'Assemblée. Celle-ci adopta la résolution suivante suggérée par sa Commission : « L'Assemblée, ayant fait connaissance du projet de traité d'assistance mutuelle proposé par la Commission temporaire mixte et amendé par la 3^e Commission et à la suite d'un échange de vue en partie personnelle,

« Constatant, d'une part, que les divergences de vue se sont manifestées au sein de ladite Commission, d'autre part, qu'un grand nombre de Gouvernements n'ont pas encore exprimé leur opinion sur la résolution 14 de la 3^e Assemblée,

« Décide de prier le Conseil de bien vouloir soumettre le projet d'assistance mutuelle à l'examen des Gouvernements en leur demandant de faire connaître leur avis sur ledit projet ».

Voyons maintenant ce projet :

A) *Analyse du projet d'Assistance mutuelle.*

I. — *Le Traité et le Pacte*

Le préambule du traité marque clairement sa liaison avec le Pacte de la S. D. N... « Les hautes parties contractantes,

disait ce préambule, désireuses d'établir les bases d'une organisation d'assistance mutuelle, afin de faciliter l'application des articles 10 et 16 du Pacte de la S. D. N. et de la réduction et de la limitation des armements nationaux conformément de l'article 8 du dit Pacte, au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune, sont convenues des dispositions suivantes». Comme l'expliquait M. Bénès, rapporteur du projet d'assistance mutuelle à l'Assemblée de 1923, ce projet pouvait être considéré comme le procédé d'application que la Commission temporaire mixte recommandait au Conseil pour exécuter la tâche que lui confie l'article 8 du Pacte.

II. — Condamnation de la guerre d'agression

Le projet de traité commence par une affirmation solennelle qui condamne toute guerre d'agression. « Les hautes parties contractantes, affirmant que la guerre d'agression constitue un crime international, prennent l'engagement solennel de ne se rendre coupables de ce crime contre aucune Nation ». Cet article constitue ce qu'on a appelé un pacte de non-agression, mais il faut se demander quelle est la signification de la guerre d'agression ainsi solennellement condamnée. La guerre d'agression signifie-t-elle toute guerre et le mot agresseur désigne-t-il tout Etat qui, le premier, s'est livré à une attaque ? Le texte originel de l'article 1^{er} du traité tel qu'il était présenté par la Commission temporaire mixte pourrait prêter à une telle interprétation, mais ce n'était sûrement pas l'intention des rédacteurs de ce projet. Une telle interprétation dépasse de beaucoup les engagements du Pacte de la S. D. N. Le Pacte, on le sait, ne condamne pas toutes les guerres. Il interdit le recours à la guerre, dans les cas indiqués aux articles 12, 13 et 15, c'est-à-dire avant l'examen préalable des litiges, et avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire, ou le rapport du Conseil, ou contre l'Etat qui se conforme à une décision du tribunal, ou à une recommandation unanime du Conseil. Il interdit aussi les guerres entreprises en violation de l'article 10 du

Pacte, c'est-à-dire des guerres de conquêtes et d'agrandissement territorial. Ce sont là des guerres illicites d'après le Pacte, mais en dehors de ces cas limitatifs, la guerre reste licite tout au moins autorisée par le Pacte. Comme l'expliquait le Comité de juristes qui a été nommé par le Conseil de la S. D. N. pour l'examen du texte du Projet du traité d'assistance mutuelle, « une guerre déclenchée dans ces dernières conditions sera parfois justement qualifiée par l'opinion publique de guerre d'agressions, elle ne pourra pas, toutefois, être considérée, au sens juridique du mot, comme un crime international et les hautes parties contractantes ne peuvent certainement imposer au Conseil de considérer comme tel l'usage que ferait un membre non signataire du traité d'une faculté qui lui est laissée par le Pacte ». Le Comité de juristes a proposé de substituer à l'article 1^{er} un texte plus modeste et plus conforme aux dispositions du Pacte. La rédaction qu'il a proposée était la suivante : « Les hautes parties contractantes affirment qu'une guerre commise en violation des dispositions du Pacte constitue un crime international et prennent l'engagement solennel de ne pas se rendre coupables de ce crime. »

La 3^e Commission lui a préféré une rédaction moins heureuse parce que beaucoup moins claire; ne voulant pas trop toucher à la majesté imposante du texte original condamnant toute guerre d'agression, elle se contenta de lui ajouter un 2^e paragraphe ainsi rédigé : « Ne sera point considérée comme guerre d'agression, celle dirigée par un Etat partie à un différend et qui a accepté la recommandation unanime du Conseil, l'arrêt de la Cour permanente de justice internationale ou la sentence arbitrale contre une haute partie contractante qui ne l'a pas accepté, pourvu toutefois que le premier Etat ne vise pas de porter atteinte à l'indépendance politique et à l'intégrité territoriale de la haute partie contractante ».

La III^e Commission a voulu, par ce nouveau paragraphe, préciser l'étendue de ce qui constitue une guerre d'agression condamnée par le traité, mais elle l'a fait d'une manière obscure, en choisissant arbitrairement une seule catégorie, parmi toutes les guerres permises par le Pacte. « On ne voit pas pourquoi, remarque M. Ladislas Kulski, le traité considère comme des agressions les autres guerres licites, qui

sont également justifiées par la procédure du Pacte. Pour quoi menace-t-il, par exemple, de considérer comme agresseur la Nation, qui recourt aux armes dans le cas où le Conseil ne parvient pas à établir son rapport à l'unanimité et que le conflit reste sans solution ? On interdit le recours aux armes, et en même temps, on ne fournit aux parties, aucune solution pacifique¹ ». Il nous semble pourtant que la Commission n'a pas voulu faire une discrimination entre les différentes guerres licites selon le Pacte, et que par l'expression guerre-d'agression, elle comprend en premier lieu les guerres entreprises contrairement aux articles 12 à 16, et en deuxième lieu, les guerres de conquêtes interdites par l'article 10, puisque le préambule indique que le traité d'assistance mutuelle devait faciliter l'application des articles 10 et 16 du Pacte de la Société des Nations; et, en effet, il apparaît comme la sanction de ces articles². Et, dans ce cas de rédaction du Comité des juristes correspondait mieux au but poursuivi.

III. L'assistance générale et les assistances particulières

Le traité prévoyait deux sortes d'assistance à apporter à l'Etat victime d'une agression : d'une part, une assistance générale qui incombait à tous les signataires et, d'autre part, des assistances particulières et complémentaires, en vertu des accords spéciaux que les Etats signataires, pourraient conclure, à deux ou à plusieurs.

a) **Assistance générale en cas d'agression (art. 2).** — Les parties contractantes s'engagent individuellement et collectivement à porter assistance, conformément aux stipulations du traité (article 2) à l'une quelconque d'entre elles au cas où celle-ci serait victime d'une guerre d'agression; à condition qu'elle se soit conformée aux dispositions du présent traité en ce qui concerne la réduction de la limitation de ses armements. L'article 4 du projet de traité définissait la mise en application de cette garantie d'agression au cas, où une

1. Ladislas Kulski, p. 146, *Le problème de la sécurité*.

2. Sibert, *R. G. D. I. P.*, année 1923, Traité d'assistance mutuelle.

ou plusieurs des parties contractantes se trouvaient engagées dans les hostilités; dans ce cas, le Conseil de la S. d. N. devra décider dans les quatre jours de la notification qui aura été adressée au Secrétaire général, quelles sont les parties contractantes, qui se trouvent victimes d'une agression, et si elles sont en droit de réclamer l'assistance prévue dans le traité. Les hautes parties contractantes s'engagent à accepter la décision prise par le Conseil de la S. D. N... Cette décision, puisque le traité ne dit pas autrement, doit être prise à l'unanimité, ce qui est un grand obstacle à ce que le Conseil puisse prendre une décision, même dans le cas où l'agression de la part d'un Etat est évidente, le traité ne dit pas ce qui arrivera si l'unanimité n'est pas obtenue, c'est là une lacune, et il semble qu'à défaut de l'unanimité du Conseil, la garantie générale ne joue pas.

Le projet Cecil était supérieur à ce point, puisque il n'exigeait pas l'unanimité, mais une majorité renforcée de trois quarts des membres du Conseil. Les chances d'aboutir étaient donc plus grandes. D'après le troisième paragraphe de l'article 4 « seront considérées comme spécialement intéressées, et devront donc être invitées à se faire représenter au Conseil, sans toutefois que le vote de leurs représentants soit compté dans le calcul de l'unanimité, les parties contractantes engagées dans les hostilités et, il en sera de même des Etats signataires de tout accord particulier appelés à jouer avec l'un quelconque des belligérants, à moins que les membres restants du Conseil n'en décident autrement.

En ce qui concerne la constatation de l'agresseur, le système de l'article 4 du traité s'écarte de celui du Pacte; selon le Pacte, le Conseil ne formule que des recommandations. Ici, il prend une décision que les parties sont obligées d'accepter. Le projet de traité élargit grandement les pouvoirs du Conseil. Il doit non seulement déterminer quel est l'agresseur, mais aussi déclarer si l'Etat victime de l'agression, a droit à l'assistance générale prévue dans le traité, et nous savons, que pour qu'il ait droit à cette assistance, il devrait s'être conformé aux textes du traité relatifs à la limitation de ses armements, c'est le Conseil par conséquent qui doit dire si cet Etat a limité ses armements ou non.

La détermination de l'agresseur soulève beaucoup de difficultés. Il faut d'abord établir une définition de l'agresseur, ensuite déterminer dans chaque cas d'espèce, si un acte de guerre rentre ou non dans cette définition établie et si, par conséquent, il constitue un acte d'agression. La question se scinde donc en deux points, qu'on ne distingue pas clairement :

1^o Définition de l'agression.

2^o Détermination de l'agresseur.

La définition de l'agression est chose relativement facile : c'est une « notion constituée », « un terme convenu », qu'on en peut élargir ou rétrécir le sens ou la portée. Il est évident que le mot agression n'a pas le même sens dans le temps d'avant-guerre, et sous le système du Pacte de la Société des Nations, et l'agression au sens du Pacte n'est pas, comme nous allons le voir, l'agression du système de Protocole de Genève élaboré en 1924. Dans le temps d'avant-guerre où, comme le disait M. Sibert, le droit a peine à se dégager des conceptions et de la terminologie politique : est agresseur, celui qui attaque sans avoir été provoqué¹. Aujourd'hui, sous le Pacte de la Société des Nations, le terme agression a un sens plus limité et plus précis. Il veut dire : une guerre commise en violation des dispositions du Pacte de la Société des Nations, et comme le Pacte n'interdit pas toutes les guerres, comme il distingue entre deux catégories de guerres : les guerres « licites et les guerres illicites », il s'ensuit donc, que le terme agression, au sens juridique du mot, ne pourra pas dire « toute » attaque non provoquée, comme avant la guerre, mais toute attaque non provoquée constituant une guerre illicite. Il en résulte, que chaque fois que se rétrécit le domaine des guerres considérées comme licites par le Pacte (comme dans le Protocole de Genève), on élargit du même coup le domaine du terme « agression ». C'est pourquoi nous avons dit que c'est un « terme convenu » et une « notion constructive ». Si la terminologie reste la même, la conception juridique de l'agression est dégagée nettement de la conception politique.

1. Sibert, Traité d'assistance mutuelle, *R. G. D. I. P.*, année 1923.

Une guerre parfois justement qualifiée par l'opinion publique de guerre d'agression, ne pourra pas toutefois être considérée comme telle d'après le Pacte de la S. D. N.

Une fois la définition de l'agresseur précisée et établie, il faut déterminer, dans une guerre déclenchée, quel est l'agresseur. Dans le projet de traité d'assistance mutuelle, c'est au Conseil qu'incombe cette tâche. Comment l'exécute-t-il, quel critérium suivra-t-il? Le projet est muet sur cette question. Lors de l'élaboration du projet, la Commission permanente consultative a proclamé que « la détermination du cas d'agression n'apparaît pas susceptible, dans les conditions de la guerre moderne, de recevoir une solution même théorique ». Autrefois, on pouvait considérer comme cas d'agression, une mobilisation, et une violation des territoires, mais ce double critérium, disait la Commission, a perdu de sa valeur. « La mobilisation, disait-elle, qui consistait hier encore en quelques opérations relativement simples (appel de réserves, achats ou réquisition et mise en route des fabrications de guerre, postérieurement au rappel des hommes), est devenu infiniment plus complexe et plus difficile à saisir dans ses origines et à suivre dans son développement. Ce sera désormais la mobilisation, non seulement de l'armée, mais du pays tout entier précédant les hostilités (constitution de stocks de matières premières et du matériel de guerre, mobilisation industrielle, mise en route ou intensification des fabrications); toutes mesures qui expriment une intention de guerre pouvant prêter à discussion et interprétations diverses, et assurer cependant, si l'on n'agit pas, des avantages décisifs à l'agression ». De même, de l'avis de la Commission permanente consultative, le critérium de la violation des frontières a également perdu sa valeur. « La violation des frontières, dit la Commission, par des forces armées, ne sera plus nécessairement l'acte brutal et patent qu'elle constituait jadis. Le passage de la frontière par les troupes d'un autre pays, ne signifie pas toujours que ce dernier soit l'agresseur. En particulier dans le cas de petits Etats, cette action peut avoir pour but de créer une situation initiale aussi avantageuse que possible pour la défense, et cela avant que l'adversaire ait eu le temps de

masser toutes ses forces supérieures. Une offensive militaire aussi prompt que possible peut donc être un moyen, et peut-être le seul, du plus faible, pour se défendre contre le plus fort. On peut également supposer qu'une petite nation soit forcée d'employer des forces aériennes pour devancer celles supérieures de l'ennemi, et tirer le plus grand profit de cet état de choses¹ ».

Enfin, les hostilités entre deux puissances navales, dans la plupart des cas commencent sur mer par la prise des bâtiments de commerce, ou d'autres actes de violence, et cela même en pleine mer, en dehors des eaux territoriales. Il en est de même en ce qui concerne les opérations aériennes en dehors de toute violation de frontières aériennes des Etats; même dans le cas où la violation des frontières constitue une agression, il faut déterminer par qui ces frontières auraient été violées, or lorsque deux armées ont été pratiquement en contact, il est extrêmement difficile d'obtenir des témoignages concluants, sur le point de savoir qui des deux a la première franchi la frontière. Devant cette difficulté de déterminer l'agresseur, la Commission consultative permanente s'efforcera de désigner des symptômes qui, quoique ne désignant pas d'une manière absolue l'agresseur, peuvent néanmoins indiquer l'intention d'agression chez l'une des parties.

Ces symptômes révélateurs d'une intention d'agression, lui paraissaient dans l'ordre suivant :

1. Organisation sur le papier de la mobilisation industrielle;
 2. Organisation du fait de cette mobilisation;
 3. Stockage de matières premières;
 4. Commencement de fabrication;
 5. Préparation de la mobilisation militaire;
 6. Exécution de la dite mobilisation militaire;
- enfin,
7. Actes des hostilités.

1. V. commentaire relatif à la définition des cas d'agression, rapport de la 3^e Commission à la 4^e Assemblée (A. 111, 1923, IX), 1^{re} partie, p. 10 et suiv.

Et la Commission a conclu en déclarant, que faute d'un critérium indiscutable, le jugement des gouvernements ne se fondera que sur une « impression qu'une agression est imminente parce que l'attitude politique de l'agresseur éventuel se dégageant de la mentalité de sa presse et de ses nationaux, sa conduite sur les marchés intermédiaires, etc... auraient concouru à susciter cette impression ».

La Commission temporaire mixte et son comité spécial se ralliaient au point de vue des techniciens militaires et aboutissaient à la même conclusion : « qu'il est impossible d'établir une définition simple du mot agression », et que l'on ne saurait poser aucun critère simple permettant d'établir le moment où l'acte d'agression a eu lieu, et qu'il est donc nécessaire de laisser au Conseil, une latitude complète en la question. Ainsi, poursuivant l'exemple de la Commission consultative, la C. T. M. et son Comité spécial se contentèrent d'indiquer certains facteurs qui peuvent fournir des éléments de la décision à prendre par le Conseil. Ces facteurs sont les suivants :

a) Exécution par un Etat d'une mobilisation industrielle et économique, soit directement sur son propre territoire, soit par des personnes ou sociétés interposées sur territoire étranger.

b) Mobilisation militaire clandestine, entreprise par la formation et l'emploi de camps irréguliers ou, par telle proclamation d'un état de danger de guerre, qui serait le prétexte d'un commencement de mobilisation.

c) Offensive aérienne, chimique ou navale, déclenchée par l'une des parties contre l'autre.

d) Présence des forces armées de l'une des parties sur le territoire de l'autre.

e) Refus des parties de retirer leurs forces armées derrière une ligne, ou les lignes indiquées par le Conseil.

f) Une politique agressive nettement établie de l'une des parties contre l'autre, et le refus éventuel de cette partie de soumettre l'objet du différend à la recommandation du Conseil, ou à la décision de la Cour permanente de justice internationale et d'accepter le vœu ou la décision qui aurait été formulé¹.

1. Commentaire relatif à la définition de l'agression, rapport de la 3^e Commission de la 4^e Assemblée, p. 10 et suiv.

De critère, il n'y en a pas; le Conseil, comme les gouvernements, doivent fonder leurs décisions sur une impression formée par des éléments les plus divers, et si on se souvient que la décision du Conseil doit être prise à l'unanimité, on voit tout de suite combien est fragile cette assistance générale.

Les sanctions

Supposons que le Conseil arrive à déterminer l'agresseur; quelles sont les mesures qui peuvent être prises contre lui, et comment seront-elles appliquées ? Nous avons la réponse à cette question dans l'article 5 du projet du traité.

Conformément à cet article, les parties contractantes s'engagent à prêter mutuellement assistance dans la forme indiquée, arrêtée par le Conseil de la Société des Nations, comme la plus efficace et à prendre sans délai toutes mesures appropriées dans l'ordre d'urgence et commandées par les circonstances.

En particulier, le Conseil pourra :

a) Décider d'appliquer immédiatement à l'Etat agresseur des sanctions économiques prévues par l'article 16 du Pacte, toutefois, les membres de la Société non-signataires du présent traité n'étant liés par cette décision, que dans le cas où l'Etat attaqué est fondé à se prévaloir des articles du Pacte.

b) Désigner les parties contractantes dont il requiert l'assistance. La participation des opérations militaires, navales ou aériennes ne sera pas, en principe, demandée aux parties contractantes situées dans un continent autre que celui dans lequel les opérations doivent avoir lieu.

c) Déterminer les forces que chaque Etat devra mettre à sa disposition.

d) Prescrire toutes mesures pour assurer la priorité de communications et transports relatifs aux opérations.

e) Préparer un plan de coopération permanent entre les parties contractantes, en vue de fournir à l'Etat attaqué et aux Etats assistants les fonds nécessaires aux opérations.

f) Désigner le commandant en chef, et lui fixer le but et la nature de sa mission.

Les représentants des Etats qui auront été reconnus agresseurs ne pourront pas prendre part aux délibérations du Conseil; par contre, seront considérées comme spécialement intéressés, et devront, en cette qualité, être invitées à se faire représenter, si elles ne le sont déjà, les parties contractantes dont l'assistance aura été requise par le Conseil.

Menace d'agression

Le projet de traité d'assistance mutuelle ne se borne pas à envisager les mesures à prendre lorsqu'une guerre d'agression se produit; il s'efforce, avant tout, de prévenir cette agression, et en cette matière, il constitue un progrès sur le Pacte de la Société des Nations. Celui-ci, nous le savons, contient un article 11 stipulant que toute guerre, qu'elle affecte ou non l'un des membres de la Société des Nations, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder effectivement la paix des Nations. Mais quelles sont ces mesures ? Le texte n'en dit rien. Le projet de traité est plus clair, plus précis. D'après l'article 3 du projet de traité d'assistance mutuelle, dans le cas où l'une des parties contractantes aurait estimé que les armements d'un autre Etat excéderaient les limites fixées, ou bien auraient simplement redouté un début d'hostilité, à raison de la politique agressive ou des préparatifs d'un autre Etat, elle pouvait informer le Secrétaire général de la Société des Nations qui, en ce cas, devrait immédiatement convoquer le Conseil.

S'il semblait à ce dernier qu'il existât des motifs plausibles de redouter une agression, il pouvait prendre toutes mesures pour écarter cette menace, et notamment s'il estime justes celles indiquées aux lettres A, B, C, D, E, mentionnées ci-dessus, dans l'article 5 précité, c'est-à-dire le moyen de pression économique et financière de l'article 16 du Pacte, et les mesures de sanctions militaires, navales et aériennes, bref, toutes les mesures prévues pour le cas d'une guerre

déclenchée pourront être employées pour la prévention des conflits.

Remarquons que c'est le Conseil et non les gouvernements d'Etats, qui juge s'il y a des motifs plausibles de redouter une agression, et c'est lui qui décide des mesures à prendre.

L'assistance générale ne joue que sous la direction du Conseil de la Société des Nations; ses pouvoirs sont très larges; on pourrait même dire absorbants. Mais il n'y a pas que l'assistance générale dans le projet élaboré en 1923, il y a aussi les assistances particulières qui résultent non pas du traité général, mais des traités complémentaires et partiels; et, dans ce domaine, par une singulière contradiction : les pouvoirs du Conseil sont réduits à la portion congrue; le pouvoir de la décision des Etats si restreint en ce qui concerne l'assistance générale est extrêmement élargi lorsqu'il s'agit des traités particuliers; n'est-ce pas là la preuve, que dans l'esprit de ceux qui ont établi le projet du traité d'assistance mutuelle, le traité général n'est rien et les traités particuliers sont tout ?

En réalité, comme le disait un membre de la délégation italienne, « sous le couvert de l'assistance générale, on n'a fait en 1923 qu'organiser les assistances particulières », et les traités dits complémentaires, étaient en réalité les traités principaux et la base même du système.

b) Assistance en vertu des traités particuliers. — L'Assistance générale prévue par le projet de lord Robert Cecil subsiste dans l'article 2 du traité d'assistance mutuelle. En vertu duquel, les parties contractantes s'engagent individuellement et collectivement, comme nous l'avons vu, à porter assistance à l'une quelconque d'entre elles, au cas où celle-ci serait victime d'une guerre d'agression à condition qu'elle se soit conformée aux dispositions du traité en ce qui concerne la réduction ou la limitation des armements prévue par les articles 11 et 13. L'idée des accords particuliers destiné à mieux assurer la défense des Etats signataires, se trouve consacré par les articles 6, 7 et 8, de telle façon que le projet de traité d'assistance mutuelle cons-

titue un compromis entre les deux points de vue, que nous avons vus, et qui se sont manifestés au sein des divers organes de la S. D. N., l'un hostile à l'idée des accords particuliers, et l'autre lui étant favorable. Ces deux points de vue se sont heurtés violemment encore une fois au sein de la III^e Commission de la IV^e Assemblée. L'article 6 stipule qu'en vue de donner une efficacité immédiate à l'assistance générale prévue aux articles 2, 3 et 5, les hautes parties contractantes pourront conclure, soit à deux, soit à plusieurs, des accords complémentaires au présent traité, dans le but exclusif d'assurer leur défense mutuelle, et de faciliter l'exécution des mesures prescrites dans ce traité, en réglant à l'avance l'assistance qu'elles se prêteraient dans des éventualités d'agressions déterminées; et, si les parties contractantes le désirent, ces accords pourront être négociés, et conclus sous les auspices de la S. D. N. Pour extirper des traités particuliers, tous les germes nuisibles et pour tenir compte des craintes manifestées par certains membres de la S. D. N. à l'égard des accords particuliers, les accords particuliers, avant tout enregistrement, seront examinés par le Conseil de la S. D. N. au point de vue de leur conformité avec les principes du présent traité et du Pacte. Il ne faut pas en effet, que quelques Etats, sous couvert de donner plus d'efficacité à la garantie générale de l'article 2, concluent des traités particuliers qui soient de nature à créer des situations qui, soit par la formation de groupes rivaux, soit par tous autres moyens, viennent à l'encontre du but que se proposent le Pacte et le traité général. Le Conseil examinera surtout, si les cas d'agression prévus dans ces accords particuliers sont compris dans les termes de l'article 2 du traité d'assistance mutuelle, et sont de nature à donner ouverture à l'obligation d'assistance des autres parties contractantes. Il peut, le cas échéant, suggérer des changements au texte des accords qui lui sont soumis. Une fois examinés et reconnus conformes au Pacte et au traité, ils seront enregistrés selon la procédure de l'article 18 du Pacte de la S. D. N., et ils seront alors considérés comme complémentaires du présent traité et ne toucheront en rien les obligations générales des hautes parties contractantes, ni les sanctions prévues

contre tout Etat agresseur, telles qu'elles résultent du traité. En plus, ces traités particuliers, dit l'article 7, seront accessibles à tout autre Etat contractant, mais il faut pour cela le consentement des Etats signataires.

La disposition qui prévoyait l'accession à un traité particulier d'une autre Partie désirant s'y associer est d'un intérêt capital; il a pour but d'éviter le grave danger d'un groupement de Puissances, mais en fait le traité rend cette accession difficile puisqu'il faut le consentement des Etats signataires.

Les Etats signataires des accords particuliers peuvent, dans les cas d'agression qui y étaient prévus, mettre à exécution, sans délai, le plan d'assistance arrêté : le traité consacre donc ainsi le principe de déclenchement automatique du plan d'assistance. Ce principe fut violemment mis à part par la délégation italienne qui, nous le savons, est très défavorable aux accords particuliers. Le général de Marinis exprimait à la III^e Commission de la 4^e Assemblée ses craintes à l'égard des accords particuliers, et surtout du déclenchement automatique, qui en constitue la plus grave menace.

« Les accords particuliers renforcés par le déclenchement automatique, disait-il, doivent mettre à la disposition des Etats signataires une force armée toujours prête à agir sans discussion ni délai, c'est-à-dire constamment sur le pied de guerre. Par suite, les Etats qui n'auront pas conclu de ces accords, et spécialement les Etats avoisinant les puissances liées par un accord particulier, connaissant l'existence de cette armée prête au delà de leurs frontières, ne sentiront nullement enclins à réduire leurs armements, mais au contraire, à mieux assurer leur propre défense. Ainsi, tout groupement sera contrebalancé par un autre de même genre. L'un voudra l'emporter sur l'autre; on créera une atmosphère pleine d'inquiétudes et de menaces.

« En ce qui concerne le déclenchement automatique, la Commission permanente consultative a montré, disait-il encore, l'impossibilité de déterminer, même théoriquement, ce qui constitue un cas d'agression. Une définition peut-elle être donnée, on ne saurait concevoir à l'avance un critérium absolu permettant d'assurer qu'un acte d'agression rentrant

dans cette définition a été définitivement commis. De plus, si l'on admet que les accords particuliers doivent entrer en vigueur automatiquement, et sans l'intervention du Conseil, l'appréciation en est laissée par cela même, aux signataires du traité qui seront les seuls juges et maîtres de déclarer une guerre, peut-être, générale. C'est donc seulement après l'ouverture des hostilités que le Conseil sera appelé à intervenir au moment où il ne pourra plus remplir sa tâche ».

« Deux groupements d'Etats peut-être nombreux seront alors en guerre, ajoutait le délégué italien; les Etats restant, ne resteront pas inactifs; certains se verront peut-être obligés d'intervenir dans la mêlée générale. Quelle influence pourrait exercer à ce moment le Conseil pour éviter les hostilités ? En conséquence, la S. D. N. perd toute son utilité de contrôle sur le mécanisme des traités particuliers. Un seul Etat pourra déclencher la guerre générale en faisant usage du droit d'initiative générale que lui reconnaît implicitement le déclenchement automatique ». Le général de Marinis constate donc que les traités particuliers n'ont pas été réellement encadrés dans le traité général, mais qu'ils tendent, au contraire, à l'absorber et à en détruire l'esprit. Ces traités ne facilitent donc pas le désarmement; à certains égards, ils permettent même de craindre qu'au lieu de supprimer la guerre ils ne soient de nature à en favoriser l'éclosion¹.

La délégation italienne a donc proposé de remplacer la rédaction de l'article 8 paragraphe 1 du projet du traité par le texte suivant :

« Les Etats signataires s'engagent à ne mettre à exécution leur plan d'assurance mutuelle que dans les conditions prévues à l'article 4 du présent traité », c'est-à-dire c'est le Conseil qui devra déclarer dans les quatre jours que est l'Etat agresseur. Ainsi, l'assistance qui découle des traités particuliers serait assimilée à l'assistance générale de l'article 2. M. Mastuda, le délégué japonais, a présenté un amendement conçu dans le même esprit. « Dans tous les cas d'agression (disait l'amendement japonais), prévu par les accords défensifs, définis dans les articles 6 et 7, les Etats signataires des dits accords ne pourront pas mettre à exécution immédiatement le plan

1. Actes de la 4^e Assemblée, 9^e séance tenue le 9 septembre 1923.

d'assistance arrêté entre eux. Celui-ci ne pourra pas être mis à exécution avant la décision du Conseil intervenu conformément à l'article 4, alinéa 1 ».

Les amendements italien et japonais ne furent pas acceptés. Lord Robert Cecil faisait remarquer que les appréhensions qui ont été formulées ne sont pas fondées. « On ne peut pas nier, disait-il, que si un Etat est attaqué, il a le droit de se défendre. Un groupe d'Etats doit avoir le même droit, et cela avant toute décision du Conseil. Du reste, ajoute-t-il, ce déclenchement automatique dont on parle tant, ne se présentera que très rarement, le général de Marinis a dit lui-même qu'il est très difficile de définir le mot « agression »; or, c'est seulement lorsque cette agression sera flagrante, que le déclenchement automatique se produira, dans tous les autres cas, la question devra être soumise au Conseil ».

Il nous paraît cependant que cette distinction entre l'agression flagrante et l'agression non flagrante soit personnelle à lord Robert Cecil qui avait le louable désir de dissiper les craintes de ses collègues italiens et japonais, mais le texte même du traité ne fait nullement cette distinction. Les Etats signataires pourront donc toujours mettre à exécution le plan d'assistance arrêté. D'autre part, si on ne peut nier à un Etat attaqué le droit de se défendre, comme le disait lord Robert Cecil, il ne résulte pas nécessairement que les autres puissances alliées de cet Etat aient aussi le droit d'entrer immédiatement dans la mêlée avant que l'agresseur ne soit déterminé par une autorité impartiale. « Si on a estimé que le droit de légitime défense est mis en péril, s'il fallait attendre la décision du Conseil, remarquait très justement le général de Marinis (Italie), on admettrait par là que le traité de garantie générale ne fournit aucune sécurité. Si l'on admet cette théorie, on reconnaît la faillite du traité général. Notre travail se limiterait à organiser un système de traités spéciaux sous couleur du traité général¹ ».

Il faut se demander maintenant : que va-t-il se passer si le Conseil de la S. D. N. déclare que la prétendue victime

1. Acte de la 4^e Assemblée, séance de la 3^e Commission, 9^e séance.

n'a pas le droit à l'assistance ou même qu'elle est le véritable agresseur ? C'est ici que se trouve le plus grand danger du principe du déclenchement automatique, et des plans particuliers; et le conflit pourra surgir entre le Conseil et le groupe des Etats signataires des accords particuliers. Ce conflit est inévitable puisque le traité reconnaît à deux autorités le pouvoir de déterminer l'agresseur : d'une part, le Conseil, qui, d'après l'article 4, doit, dans quatre jours à partir de l'engagement des hostilités, déclarer quelles sont les parties contractantes qui sont victimes d'une agression et si elles sont en droit de réclamer l'assistance prévue dans le traité, et, d'autre part, les Etats signataires d'un traité d'assistance particulier, qui peuvent déclencher les hostilités avant toute intervention du Conseil. Or, étant donnée la difficulté de déterminer l'agresseur, la divergence de vue est très possible, et alors, quelle sera l'attitude des Etats qui ont déjà commencé les hostilités contre un Etat que le Conseil a déclaré, par la suite, comme n'étant pas l'agresseur ?

La question semble être résolue par un texte spécial du traité, article 7 paragraphe 3. « Ils (les accords particuliers) seront considérés comme complément au présent traité et ne limiteront en rien les obligations générales des hautes parties contractantes ni les sanctions prévues contre tout Etat agresseur, telles qu'elles résultent du présent traité ». Expliquant ce texte, M. Lebrun (France) disait à la III^e Commission de la IV^e Assemblée : « Un des Etats qui ont signé un traité particulier se considérant comme attaqué par une autre puissance, tous les Etats signataires du traité entrent en guerre à ses côtés, le Conseil se réunit ensuite, et déclare que l'Etat agresseur est précisément celui qui a appelé ses cosignataires à son aide. En vertu du 3^e paragraphe de l'article 7, il n'est pas douteux, disait M. Lebrun, que la décision prise par tous les Etats parties au traité particulier, n'empêchera pas les sanctions prévues contre tout Etat agresseur et le Conseil pourra appeler les autres parties contractantes à prendre position contre lui ».

Il semble donc que la décision du Conseil en ce qui concerne la détermination de l'agresseur, doit l'emporter sur la décision des Etats particuliers. Mais est-ce concevable, en

pratique, que les Etats parties à un accord particulier qui se sont déjà rangés aux côtés d'un certain Etat sous prétexte qu'il est la victime de l'agression, changent du jour au lendemain leur attitude et tournent leurs armes contre leur allié parce que le Conseil a décidé que la victime est autre, et que c'est celui-là qui est l'agresseur ? Les Etats n'entrent pas en guerre à la légère, et s'ils sont rangés dans un camp, il est très difficile, pour ne pas dire impossible, de les entraîner dans un autre. En fait donc, il y aura conflit entre le Conseil et les Etats signataires de l'accord particulier participant aux hostilités, et l'emportera celui qui a la force.

IV. *Désarmement*

« Tenant compte de la sécurité que leur apporte le présent traité, les parties contractantes, stipule l'article 9 du projet de traité d'assistance mutuelle, s'engagent à faire connaître à la S. D. N. les réductions ou limitations d'armements qu'elles estiment proportionnées aux sécurités prévues par le traité général et par les accords défensifs complémentaires. Et le Conseil, tenant compte des informations qui lui sont ainsi fournies par les parties contractantes, établira un plan général de réduction des armements qui sera soumis à l'examen et à la décision des Gouvernements et, une fois approuvé, ce plan formera la base de la réduction des armements. »

Les parties contractantes s'engagent à effectuer cette réduction dans un délai de deux ans à dater de l'approbation du plan en question, et elles s'engagent aussi, d'après le projet du traité, à ne plus augmenter leurs armements ainsi réduits, sauf sur le consentement du Conseil. L'état d'armement déterminé ainsi pour chacun des Etats contractants sera sujet à révision à l'expiration de chaque délai de 5 ans à dater de la première entrée en vigueur du présent traité.

Rappelons que l'assistance mutuelle n'entrait en vigueur pour n'importe quelle partie contractante, qu'après qu'il serait conformé aux traités spéciaux relatifs à la limitation ou à la réduction des armements, et que tout armement

qui exédera la limite fixée pourra être dénoncé au Conseil comme une menace d'agression, et pourra entraîner l'application de sanctions, conformément à l'article 3 du traité.

B) *Echec du traité d'Assurance mutuelle*

Le traité était considéré, par certains, comme un prolongement du Pacte, d'autres le considérèrent comme un règlement d'administration publique par rapport aux articles 8, 10 et 16 du Pacte¹. «C'est plus exactement, comme le disait le rapporteur du projet de traité à l'Assemblée de 1923, le procédé d'application que la Commission temporaire mixte recommandait pour la mise en application de la réduction ou de la limitation des armements, conformément à l'article 8 du Pacte». Le traité, tel qu'il est, fut envoyé aux Gouvernements avec prière de fournir leur avis le plus tôt possible afin que la prochaine Assemblée soit en mesure de considérer de nouveau ledit projet, à la lumière de ses avis. Dès le mois de septembre 1923, le Conseil décida d'autoriser le Secrétaire général à communiquer à tous les Gouvernements membres de la Société le rapport de la Commission à l'Assemblée, sur le traité d'assistance mutuelle, ainsi que le rapport de la Commission temporaire mixte, et les procès-verbaux de la III^e Commission.

La lettre du Secrétaire général attirait l'attention des Gouvernements membres, sur le fait qu'il serait extrêmement utile que les avis des Gouvernements parvinssent au Secrétariat à une date aussi rapprochée que possible du début de l'année, afin de permettre au Secrétariat de coordonner lesdits avis pour qu'ils puissent être examinés en temps utile. Au mois de décembre 1923, le Conseil décida d'adresser la même communication aux Etats non-membres de la Société et, le 9 janvier 1924, le Secrétaire général envoya à ces Etats une lettre ayant trait à cette question.

Les Gouvernements membres ou non-membres de la Société des Nations auxquels le Conseil avait transmis le projet

1. V. Ladislas Kulski, *Problème de la sécurité*, p. 159.

de traité d'assistance mutuelle, firent parvenir leur réponse au Secrétariat dans le courant de l'année 1924.

Dix-huit d'entre eux donnèrent une adhésion au principe tout en suggérant des modifications ou des améliorations de détail, mais dans l'ensemble, le projet se heurta à des résistances telles, qu'il apparut rapidement, qu'il ne pourrait être mis en vigueur et devrait être radicalement transformé¹.

La réponse du Gouvernement britannique surtout, signée par le premier ministre travailliste, M. Ramsay Mac Donald, était nettement défavorable au projet du traité.

Les objections les plus fréquemment formulées contre le traité d'assistance mutuelle étaient les suivantes :

1° Les garanties prévues, disaient certains Gouvernements, n'impliquaient pas d'une façon assez précise, la réduction des armements; le traité devait, en principe, donner effet à l'article 8 du Pacte; or, la réduction des armements a, peut-on dire, été laissée à l'estimation de chacun des Gouvernements, et rien ne prouvait qu'elle serait appréciable; d'autre part, le délai de deux ans pour exécuter la réduction était considéré, par certains Gouvernements, comme trop long. Certains Etats firent même remarquer que l'exécution du projet de traité amènerait une augmentation des armements. « En fait, disait le réponse britannique, le Gouvernement de Sa Majesté va plus loin. Il est persuadé, après un examen attentif de projet, que si les obligations créées par le traité sont scrupuleusement appliquées, elles impliqueront un accroissement plutôt qu'une diminution, des armements britanniques.

« Il est dit dans le rapport de la Commission temporaire mixte (février 1922) : Dans le cas d'une aide militaire, certaines forces, telles que les aériennes et les navales, sont prêtes immédiatement. Ce sont celles sur lesquelles il faut compter et celles qui paraissent le plus effectives pendant les premiers temps de la guerre.

« L'état-major naval britannique estima, après des mois d'examen, qu'un traité tel que celui qui est proposé néces-

1. *Le désarmement et l'organisation de la paix*, brochure éditée par la section de l'Information de la S. D. N.

sitera, s'il est exécuté comme il convient, un accroissement des forces navales britanniques. Le Gouvernement, à ce sujet, ne peut s'empêcher de croire que la situation sera la même dans d'autres pays ».

2^o Les garanties contenues dans ce projet, remarquait-on d'autre part, ne sont pas suffisantes pour qu'un Etat soit fondé à réduire ses armements. L'efficacité du traité dépend, dans une large mesure, de la possibilité par le Conseil de la S. D. N. d'établir par un vote unanime de tous les membres qui ne sont pas intéressés au différend quelle Nation est l'agresseur. Or, cette règle d'unanimité paralysait souvent l'acte du Conseil; si la procédure prévue joue malgré cette règle, elle impliquera des lenteurs que l'agresseur pourra mettre à profit pour anéantir l'Etat attaqué. C'est seulement après que le Conseil aura décidé quel est l'Etat agresseur, qu'il peut commencer à prendre les dispositions nécessaires, en vue d'exercer sur l'agresseur une pression militaire ou économique. Or, la pression économique est d'application lente, et aucune assistance militaire ne peut être considérée comme immédiate et effective, si elle n'est pas fournie conformément à un plan préétabli; or dans le cas d'un traité général d'assistance, il est impossible que le plan puisse être établi par avance. C'est donc après que le Conseil a déterminé l'agresseur que ces plans seraient élaborés. « L'expérience de la guerre récente, disait la réponse britannique, n'autorise pas à admettre que dans les cas où les forces de plusieurs Nations, doivent entrer en jeu, on puisse compter avec certitude sur l'acceptation immédiate et moins encore sur l'exécution rapide du plan d'opération. Il sera toujours possible que les Etats les mieux placés pour fournir les forces nécessaires, ne se trouvent pas à un moment donné en mesure de fournir cette aide, soit parce qu'ils auraient été engagés ailleurs, soit en raison de l'opinion publique, ou en raison de la situation politique du pays à ce moment et, le Gouvernement britannique ajoute : « La désignation du commandant supérieur entraîne elle-même un délai. Le Conseil éprouvera de grandes difficultés à prendre une décision unanime, car aucune Nation ne place sans mûres réflexions ses troupes sous un commandement étranger ».

On objectait aussi que les traités spéciaux rappelaient le système des alliances d'avant-guerre, que leur conclusion, amènerait la formation de groupes rivaux, et qu'enfin, leur inclusion dans le traité d'assistance générale laisserait la porte ouverte à des conflits éventuels entre le Conseil et les Gouvernements si une assistance se déclenchait avant que le Conseil ait pu se prononcer.

4° Le projet de traité comporte une extension peu désirable des attributions du Conseil de la Société des Nations. Le Conseil qui, dans le système de Pacte, ne peut que faire des recommandations et qu'émettre des avis, deviendrait d'après ce traité, un organe exécutif doué de pouvoirs très considérables.

5° Le traité ne prévoit pas un développement suffisant, des éléments juridiques et moraux du Pacte; par contre, il donne à la force et à l'assistance militaire une place prépondérante. « La sécurité, dit la réponse du Gouvernement norvégien, sera plutôt obtenue par une politique pacifique continuellement poursuivie par les Etats mêmes, et travaillant pour la réduction des armements de tous les Etats sans avoir recours à un système de garantie militaire. Ce qu'il y a d'important sous ce rapport, c'est de développer de plus en plus la collaboration des Etats en vue de la paix et du droit, et de fortifier l'organisation internationale, sans qu'il soit donné à la force militaire, une place aussi prépondérante que celle qui est attribuée d'après le projet de traité de garantie présenté ».

Le résultat défavorable de l'enquête faite auprès des Gouvernements rendit certain le rejet virtuel de projet de traité d'assistance mutuelle. Le projet tomba sous les critiques acerbes de certains Gouvernements et surtout du Gouvernement britannique.

CHAPITRE III

LE PROTOCOLE DE GENÈVE (1924)

Section I. — La situation après l'échec du projet de Traité d'assistance mutuelle.

Le rejet du projet de traité d'assistance mutuelle mettait au premier plan des préoccupations internationales des membres de la Société des Nations la question du désarmement; d'autant plus que le Président des Etats-Unis d'Amérique venait de lancer une invitation à une Conférence générale pour s'occuper de cette question. Or, il est indispensable pour le prestige de la Société des Nations, que cette entreprise lui soit confiée car, comme l'a expliqué M. Herriot, on n'imagine en aucune façon, si l'on a le goût de la logique et de la clarté, ce que serait une Conférence internationale du désarmement qui serait instituée sans, c'est-à-dire contre la Société des Nations. D'autre part, l'autre question, la question de la sécurité internationale qui semblait avoir fait quelques pas en avant par l'élaboration du projet du traité d'assistance mutuelle, se trouvait mise du nouveau sur le tapis par l'échec de ce projet. Les problèmes du désarmement et de la sécurité semblaient donc s'éloigner au lieu de se rapprocher d'une solution équitable et satisfaisante.

Le traité d'assistance mutuelle laissait en vérité, beaucoup à désirer, autant par ses erreurs que par ses lacunes; on a même dirigé contre lui nombre d'objections. Nous en avons examiné quelques-unes dans le chapitre précédent; mais la plus forte est celle qui concerne la détermination de l'agresseur. Aucune définition précise ne fut alors trouvée; les Com-

missions qui s'occupaient de cette question ne faisaient qu'avouer l'impossibilité d'arriver à un critère exact et elles se contentèrent d'énumérer quelques indices que le conseil pourrait prendre en considération. D'autre part, le projet de traité fut fondé exclusivement sur l'interdiction de la guerre d'agression et la création d'un mécanisme de défense contre l'agresseur éventuel ou réel; il négligeait complètement d'autres facteurs de la paix. Il aurait fallu, à côté des mesures négatives interdisant la guerre d'agression, créer l'obligation positive de résoudre tous les différends par voie de procédure arbitrale; l'organisation des moyens pacifiques pour la solution de tous les conflits susceptibles de s'élever entre les Etats membres est, en effet, une garantie aussi indispensable pour la paix des Nations que la création du mécanisme de défense.

C'est sur cette base que la cinquième Assemblée, celle de 1924, échafauda son œuvre, « Le Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux ». Les débats de cette Assemblée ont suscité dans le monde entier un intérêt extraordinaire dû à l'importance des questions traitées, mais accru encore par la présence simultanée à Genève des premiers ministres de France et d'Angleterre, MM. Herriot et Ramsay Mac Donald. A ce titre l'année 1924 restera célèbre dans la vie de la Société des Nations.

En 1924, en effet, une coïncidence remarquable amenait au pouvoir, en Angleterre et en France, des gouvernements qui, compte tenu des profondes différences des mœurs politiques des deux pays, paraissaient issus d'un mouvement analogue.

M. Mac Donald, comme M. Herriot, avait derrière lui un parti qui faisait sa politique extérieure dans le même esprit que sa politique intérieure et qui avait un impérieux besoin de rapporter à ses compatriotes un succès dans l'ordre de l'arbitrage et du désarmement. L'un et l'autre chef des gouvernements, dès l'ouverture de la 5^e Assemblée, prononçaient sur ce sujet des discours inspirés non seulement d'un idéal mais d'une sorte de mystique qui marquait leur désir passionné d'aboutir rapidement. Particulièrement pour M. Mac Donald, les questions d'arbitrage et de désarmement semblaient se

poser avec une telle force qu'elles diminuaient forcément l'importance de la question de sécurité.

Sans entrer dans la moindre controverse à ce sujet qui est d'ailleurs principalement du ressort de la politique intérieure, on doit noter avec une certaine satisfaction pour le progrès de la morale internationale que les gouvernements, tout au moins certains d'entre eux, aperçoivent de nos jours une augmentation de leur prestige dans le triomphe d'une œuvre de paix, comme jadis d'autres gouvernements cherchaient à renforcer leur autorité par des succès guerriers. Ces différences dans l'esprit qui a inspiré le pacte et le protocole et, dans les travaux qu'elles ont préparés expliquent comment ce dernier a été considéré par l'opinion publique, toujours sensible aux grands espoirs, comme une œuvre toute nouvelle et originale dans sa hardiesse alors que, ici comme ailleurs, rien n'est tout à fait nouveau et tout s'inspire de ce qui a été fait précédemment.

Section II

Les débats sur l'arbitrage, la sécurité et le désarmement

M. Ramsay Mac Donald exprime le premier le point de vue de son Gouvernement à propos de la question de sécurité et de la réduction des armements. « La sécurité, s'écria-t-il à l'Assemblée, ne doit pas être considérée simplement comme un problème militaire et fondé uniquement sur la prédominance de la force. Nous ne croyons pas que des alliances militaires donnent la sécurité. On ne trouve dans l'Histoire qu'invasions, guerres et agressions, alors qu'il a toujours existé des pactes, des garanties militaires, et une sécurité militaire. L'Histoire du Monde montre que les Nations ont toujours été prêtes à la guerre, qu'elles ont toujours été en guerre et que ces deux états de guerre et de préparation à la guerre sont essentiellement et organiquement liés l'un à l'autre; l'Histoire est remplie de la ruine des Nations qui se sont fiées à la fausse sécurité ». Rejetant cette fausse sécurité, fondée sur les alliances

militaires et les garanties militaires, il prie l'Assemblée d'établir la vraie sécurité sur la base du droit et de la justice, sur la base de l'arbitrage.

« L'arbitrage, disait-il, c'est un système de vigie, vigie qui surveillerait les nuages, qui avertirait lorsqu'un nuage gros comme la main apparaît au-dessus de l'horizon, et qui prendrait immédiatement des mesures, non point d'ordre militaire, mais d'ordre national et judiciaire pour le dissiper... Je suis en faveur de l'arbitrage, et je ne vois point d'autre solution pour le monde ».

« Si nous ne pouvons imaginer un système d'arbitrage satisfaisant, alors ne nous berçons pas du fol espoir que nous allons jouir de la paix. Revenons au passé, revenons à la course aux armements. Revenons à ce sépulcre blanchi et trompeur de la sécurité obtenue par des conventions militaires. Il n'y a point d'autre solution pour nous, et préparons-nous à la guerre, car elle est inévitable ».

L'arbitrage, complètement négligé en 1923, fut ainsi mis en vedette par le discours du premier britannique, c'est l'arbitrage qui doit être à la base des nouveaux travaux de la Société des Nations pour la recherche d'un plan de sécurité et de désarmement. C'est lui aussi qui doit donner la solution à la question épineuse de la détermination de l'agresseur. « Le seul moyen d'arriver à établir, à déterminer la responsabilité précise d'une agression, est, continue M. Mac Donald, l'arbitrage ».

« Le critère, c'est voulez-vous discuter, voulez-vous comparaître devant nous et nous dire ce que vous proposez de faire; voulez-vous faire connaître vos engagements ? Avez-vous peur de l'opinion du monde ? Avez-vous peur de la lumière ? Aimez-vous les ténèbres ? Où craignez-vous que le monde connaisse vos desseins ? voilà le critère, le seul critère. » L'idée est donc féconde, il y aurait un organe, soit un tribunal, soit une commission de conciliation, devant lequel tout pays se sentant menacé aurait le droit de citer son adversaire éventuel et, si celui-ci ne se présentait pas, ou si, s'étant présenté, il refusait de se conformer à la sentence, il serait de plein droit considéré comme l'agresseur et rendu responsable des troubles ultérieurs. Voilà l'idée pratique, le critère nou-

veau qui résulte du passage du discours de M. Mac Donald.

Il faut dire tout de suite que cette idée, qui consiste à considérer comme agresseur quiconque refuse l'arbitrage, ne fut pas une création du premier britannique, cette idée avait été, pour la première fois, formulée par le projet de garantie mutuelle élaboré par un Comité Américain¹, parmi les promoteurs duquel figurent le Président, Shotwell, le Général Bliss et le savant juriste David Hunter Miller. Remarquons, d'autre part, que le terme d'arbitrage employé par M. Mac Donald et en général dans le langage de la Cinquième Assemblée, ne doit pas être entendu dans le sens précis et classique qui signifie la solution d'un litige sur la base du droit, mais dans un sens beaucoup plus large, qui comprend en même temps la médiation et la conciliation. Le terme arbitrage devient donc, en 1924, dans le langage des diplomates et par contagion dans celui même des juristes, synonyme de « Règlement pacifique des différends ».

M. Mac Donald insista beaucoup dans son discours sur l'arbitrage obligatoire. Assurément, il ne disait pas avec précision s'il préconisait la procédure d'arbitrage sans restriction et dans tous les cas il se contentait de poser le principe en général, laissant à l'Assemblée le soin de trouver les formules précises. Il exprimait le désir du Gouvernement britannique de signer la clause facultative de compétence obligatoire de la Cour permanente de justice interalliée, article 36, alinéa 2; mais avant de prendre un tel engagement, il demandait que cette clause fût l'objet d'un examen attentif afin de lui donner la forme la plus précise possible.

Il faut noter ici que l'arbitrage obligatoire n'est pas tout à fait étranger au pacte de la Société des Nations; l'article 12 le vise, l'article 13 l'organise et il résulte de la combinaison de ces deux articles que les membres de la Société des Nations sont obligés, avant de prendre les armes, de recourir soit à un tribunal arbitral, soit à la médiation du Conseil et d'attendre 3 mois après la décision du Conseil ou la sentence du tribunal avant d'ouvrir les hostilités. Seulement, les dispositions du pac-

1. Ce Comité est appelé d'après le nom de son fondateur « Shotwell Committee » (voir *The Geneva Protocol*, par M. Noel Baker p. 18).

te sont très timides, et, si les Etats membres sont obligés de déférer leur conflit soit à l'arbitrage, soit au Conseil, il reste libre de choisir entre les deux moyens. Or, ceci n'aboutit pas au même résultat; juridiquement, la sentence arbitrale ou judiciaire oblige les parties et, tranche définitivement la question; la décision du Conseil au contraire ne tranche rien et n'oblige pas les parties. C'est là une fissure dans le système du pacte, par où les guerres pourraient pénétrer. Le pacte n'impose pas de plein droit aux Etats la solution arbitrale lorsqu'on est en présence d'un conflit d'ordre juridique. Ce sont donc les lacunes du pacte qu'il faudrait combler. C'est du pacte qu'il faut partir. « Il (le pacte), disait encore M. Mac Donald, contient des stipulations suffisantes pour déclencher le mécanisme de l'arbitrage, pour les sanctions nécessaires et toutes autres éventualités, mais il faut en préciser le sens en développer les idées et en combler les lacunes. Ce que nous voulons maintenant, disait-il, c'est que le pacte lui-même soit développé, mais nous ne demandons pas des bases nouvelles... Le Gouvernement britannique est d'avis que ce qu'il faudra faire aujourd'hui c'est étudier attentivement la question en commençant par le pacte, en appliquant ces dispositions aux circonstances dans lesquelles nous nous trouvons actuellement et en élaborant, selon l'esprit de la Société des Nations, une politique qui assure la sécurité et aboutisse à la réduction des armements... Les articles 10, 12, 13, 15 et 16 du pacte peuvent parfaitement constituer une charte de paix, si nous voulons seulement les appliquer et les compléter ».

« Une fois le pacte développé et complété et le statut de la cour permanente précisé, il ne reste qu'à réaliser la réduction des armements, mais la Conférence pour la réduction des armements ne doit pas être convoquée immédiatement, il faut d'abord une préparation suffisante pour lui éviter un échec. » M. Mac Donald demanda donc à l'Assemblée de transmettre le projet de traité d'assistance mutuelle, avec les autres documents et les critiques formulées par les Gouvernements sur ce projet, à une commission préparatoire de la Conférence des armements.

M. Herriot, qui a réussi à faire insérer dans les accords de Londres, relatifs à l'application du plan Dawes, la clause

d'arbitrage obligatoire ne pouvait qu'adhérer totalement aux paroles de M. Mac Donald sur l'arbitrage obligatoire pour le règlement de tous les différends internationaux. « La France, disait-il, a été heureuse de voir la Grande-Bretagne apporter son puissant appui à cette idée de l'arbitrage, que nous avons nous-mêmes récemment proposée à Londres, lorsqu'il nous est apparu que cette idée seule pouvait permettre d'éclaircir et de résoudre le redoutable problème des réparations. En agissant ainsi, en acceptant l'idée d'arbitrage, nous ne faisons d'ailleurs que suivre la propre tradition de notre pays, tradition si noblement défendue aux Conférences de La Haye par l'honorable Léon Bourgeois, à qui nous rendons hommage. Nous souhaitons donc que l'une des œuvres de cette cinquième Assemblée soit d'admettre cette notion de l'arbitrage qui, une fois de plus, règle les difficultés, puisque désormais l'agresseur serait celui qui repousserait l'arbitrage ». Il déclarait encore être tout à fait d'accord avec son collègue britannique sur la façon de mettre en application ce principe de l'arbitrage obligatoire en développant le pacte et en précisant l'article 36 du statut de la Cour permanente, mais il faisait remarquer que la création d'une commission spéciale pour entreprendre cette œuvre, comme l'avait suggéré M. Mac Donald, semblait superflue. La première et la troisième Commission de l'Assemblée sont constituées de telle façon qu'on peut s'en remettre à elles.

Si les premiers ministres français et anglais étaient, dans l'ensemble d'accord sur la question de l'arbitrage obligatoire et sur le mode de mise en application de ce principe, ils se séparaient nettement, au début, sur la question des sanctions et cette question des sanctions révélait la plus profonde opposition entre le point de vue anglais et le point de vue français, opposition qui se manifesta dans plusieurs autres discours, au cours de certaines séances plénières de l'Assemblée.

Dans son discours M. Mac Donald a en effet relégué la question des sanctions au deuxième plan : « Notre tâche, disait-il, est d'inspirer au monde la confiance dans l'ordre et la justice de la loi; et c'est alors que les pays grâce à une Société des Nations pourvue d'autorité, grâce à une Société des Nations vers laquelle tourneront tous les regards, non pas à cause de

sa puissance, mais à cause de son esprit de sérénité et de sa justice, pourront poursuivre leurs destinées dans un sentiment de sécurité parfaite, sans que personne ose les effrayer. Voilà le but à poursuivre, voilà la politique que le gouvernement britannique soutient et à laquelle il invite la Société des Nations à donner son adhésion ». Il estimait donc que l'art. 16 du pacte offrait une garantie suffisante. Le pacte a certainement beaucoup plus de prix que quelques-uns de nos amis ne l'imaginent, disait-il.

Un autre représentant de l'Empire britannique Lord Parmoor fut plus catégorique et plus défavorable à l'organisation des sanctions. Il déclarait que le principe de l'arbitrage obligatoire constituait à lui seul une garantie suffisante pour la sécurité; « On peut compter, disait-il, au cours du xix^e siècle, plusieurs centaines de cas d'arbitrage, dont beaucoup portaient sur des questions vitales pour les pays en cause et on ne peut trouver un cas quelconque. — un seul — affirmait-il, dans lequel la sentence ou la décision de l'arbitrage n'ait pas été acceptée par les parties en cause, alors même qu'elle n'était pas en leur faveur ». De l'histoire de l'arbitrage au cours du xix^e siècle, Lord Parmoor conclut que l'organisation des sanctions n'est pas si importante. « Je ne crois pas, pour ma part, à l'importance de ce qu'on appelle sanctions, dans les questions de cette sorte. Le point important est que le pays soit disposé à accepter ce recours, et, lorsque ceci a été obtenu, l'utilité ou la nécessité des sanctions passe au second plan ».

Les déclarations de Lord Parmoor ne sont pas à l'abri de toutes critiques. M. Politis, dans son magistral discours à l'Assemblée, montra que, contrairement à ce que faisaient croire les paroles de Lord Parmoor, les leçons de l'histoire de l'arbitrage ne sont pas concluantes, que, contrairement à l'affirmation trop hardie du représentant de l'Empire britannique il y a eu des cas de refus d'exécuter la sentence arbitrale. Quelquefois justifiés, mais parfois aussi tout à fait injustifiés. Si même on néglige les cas de refus d'exécuter la sentence arbitrale, il faut néanmoins prévoir des sanctions pour obliger les Etats à se présenter devant les arbitres et nous savons que la *ligue to enforce peace*, qui, elle aussi, ne prévoyait pas l'utilisation des sanctions pour faire exécuter une sentence rendue,

les recommandait toujours au contraire pour forcer les Etats à recourir à l'arbitrage ou à tout autre moyen de règlement pacifique avant de prendre les armes.

La nécessité des sanctions est donc indéniable; mais, en outre, si les cas de refus d'exécuter les sentences arbitrales furent très rares dans le passé, c'est précisément parce que l'arbitrage était très souvent facultatif, les parties ne s'engageant à soumettre à l'arbitrage qu'un cas déterminé déjà connu d'eux; elles ont donc prévu toutes les conséquences qui pouvaient résulter d'un tel engagement, et on peut dire qu'elles ont donné d'avance leur consentement à accepter la décision, même si celle-ci leur était défavorable. Ce n'est pas le cas dans l'arbitrage obligatoire. Ici l'engagement de recourir aux arbitres n'est pas pris en vue d'un conflit déjà né, mais en vue de tous les conflits futurs et éventuels, et, comme l'a remarqué M. Politis, « un long délai peut s'écouler entre la date du traité d'arbitrage et celle où la sentence est rendue. Les mêmes hommes ne seront probablement plus au pouvoir; l'opinion publique aura changé. Il n'y aura plus cette fraîcheur qui donne à l'engagement un caractère si prenant, si sacré. Les volontés seront moins fermes, elles seront plutôt chancelantes ».

C'est pourquoi, remarquons-le, les Etats qui concluent des traités d'arbitrage obligatoire prennent presque toujours la précaution d'en distraire certaines catégories de conflits; tels que ceux qui touchent à l'honneur, à l'indépendance, aux intérêts vitaux des Etats contractants; ils créent ainsi une sortie de secours parce qu'ils peuvent, le cas échéant, échapper à l'arbitrage obligatoire tout en restant dans la légalité et en respectant, tout au moins en apparence, les engagements pris. L'arbitrage dit obligatoire n'était en réalité, par le jeu de ces réserves, qu'une autre manifestation de l'arbitrage facultatif; les exceptions très souvent détruisaient la règle. Mais dès le moment où l'on songe réellement à combler toutes fissures à faire que tous les litiges, si importants soient-ils ne puissent échapper à un règlement pacifique, il faut s'attendre à ce que les cas de refus augmentent en nombre et il fallait donc prévoir des sanctions. En admettant même que dans le système de l'arbitrage facultatif, les sanctions soient inutiles, dans l'arbitrage obligatoire par contre, elles

sont indispensables, si l'on veut que les engagements pris ne deviennent pas des chiffons de papier et que les sentences rendues ne restent pas sans exécution, l'histoire nous a montré récemment et l'expérience du premier quart de ce siècle confirme cette démonstration qu'il y a toujours des Etats qui mettent la politique avant le droit, et qui, si leurs intérêts les poussent, ne s'arrêtent ni devant les traités les plus solennels ni devant les sentences les plus hautes, on comprend donc que, tandis que les représentants de l'Empire britannique se déclarent en faveur de l'arbitrage, de l'arbitrage seul, même sans sanctions et sans autres garanties, la France par la voix de son premier ministre et la majorité des autres Etats représentés à l'Assemblée répondent que l'arbitrage seul n'est pas une garantie suffisante; il ne permet pas la réduction des armements. Il faut, en plus la sécurité; « l'arbitrage est nécessaire, il n'est pas suffisant », disait M. Herriot, « c'est un moyen, ce n'est pas un but... pour nous Français, ces trois termes : arbitrage, sécurité, désarmement sont solidaires et ces trois mots ne seraient que vaines abstractions s'ils ne recouvraient pas des réalités vivantes qui fussent les conclusions de nos communes volontés ». L'arbitrage, disait M. Mac Donald c'est la justice sans passion. — « Oui, répondait M. Herriot, mais il ne faut pas que ce soit la justice sans force, il ne faut pas laisser la force aux mains cruelles de l'injustice ».

Le premier britannique ne voulait pas prévoir des accords défensifs et des sanctions dans un plan qui établit l'arbitrage obligatoire; il ne voulait pas que l'on organise la force au moment où l'on organise la justice. Le Président du Conseil français répliqua, par la forte parole de Pascal : « La justice sans force est impuissante, la force sans justice est tyrannique. La justice sans force est contredite parce qu'il y a toujours des méchants. La force sans la justice est accusée. Il faut donc mettre ensemble la justice et la force et, pour cela faire que ce qui est juste, soit fort et que ce qui est fort soit juste ».

Ces deux thèses, qui s'opposaient violemment au début de la cinquième Assemblée, furent par bonheur vite rapprochées.

A la onzième séance plénière, le 6 septembre 1924, la résolution anglo-française suivante fut adoptée à l'unanimité parmi les acclamations de l'Assemblée. « L'Assemblée, était-il

dit, prenant acte des déclarations des Gouvernements représentés, y voit avec satisfaction la base d'une nouvelle entente tendant à établir la paix définitive et décide, afin de concilier les divergences qui demeurent entre certains des points de vue exposés et, cette conciliation une fois opérée, de pouvoir faire convoquer, dans les délais les plus rapides possible par les soins de la Société des Nations, une conférence internationale sur les armements.

« 1^o La troisième Commission est chargée d'examiner les documents relatifs à la sécurité et à la rédaction des armements, notamment, les observations des Gouvernements sur le projet du traité d'assistance mutuelle, proposé en vertu de la résolution XIV de la troisième Assemblée et les autres plans préparés et présentés au secrétariat général depuis la publication du projet de traité, ainsi que d'examiner les obligations contenues dans le pacte de la Société en vue des garanties de sécurité qu'un recours à l'arbitrage ou une réduction des armements peuvent nécessiter.

« 2^o La première Commission est chargée d'étudier, en vue d'amendements éventuels, les articles du pacte relatifs au règlement du différend.

D'examiner dans quelles limites les termes de l'article 36 paragraphe 2 du statut de la Cour permanente de justice internationale peuvent être précisés afin de faciliter l'acceptation de cette clause.

« En vue de renforcer la solidarité et la sécurité des Nations du monde en résolvant par des voies pacifiques tous les différends susceptibles de s'élever entre les Etats.

La première Commission sous la présidence de Sir Littleton Groom (Australie), se mit à étudier la question de l'arbitrage. La troisième Commission sous la présidence de M. Duca, qui, après son départ de Genève, fut remplacé par M. Politis, étudia le problème de la sécurité et des sanctions.

Après des discussions générales, elles nommèrent des sous-commissions. M. Politis fut le rapporteur de la 5^e sous-commission de la première Commission et M. Benès fut en même temps président et rapporteur de la quatrième sous-commission de la troisième commission de l'Assemblée. Mais, comme les questions soumises respectivement aux deux commissions,

« Arbitrage, sécurité, désarmement », ont de nombreux points de connexité, un contact s'établit entre les deux organes de l'Assemblée, au moyen d'un Comité mixte de neuf membres et, finalement, d'un comité commun de rédaction de quatre membres et les travaux des commissions aboutirent à un projet unique de Protocole sur le règlement pacifique des différends internationaux, connu plus généralement sous le nom de Protocole de Genève.

Section III

Le Protocole¹ de Genève, ses principes, son objet

Le but du Protocole est extrêmement vaste. Il ne se borne pas à interdire la guerre d'agression mais il vise aussi : 1° à organiser les moyens pacifiques pour la solution de tous les différends internationaux ; 2° à chercher un critère précis pour la détermination de l'agresseur ; 3° à renforcer les sanctions du Pacte.

Nous étudierons successivement :

- 1° L'interdiction de la guerre d'agression.
- 2° Le système de Protocole pour la solution pacifique des conflits.
- 3° La détermination de l'agresseur.
- 4° Les sanctions.
- 5° Menace d'agression (articles 7 et 8 du Protocole).
- 6° La réduction des armements.
- 7° L'échec du Protocole.

I. Interdiction de la guerre d'agression

Le principe fondamental du Protocole, c'est la déclaration solennelle, que la guerre d'agression rompt la solidarité

1. Le mot Protocole a plusieurs sens ; dans son sens le plus commun, il désigne un acte auxiliaire ou additionnel ou encore supplémentaire à un traité. C'est dans ce sens qu'il faut l'entendre ici. Le Protocole de Genève était destiné à être un supplément au Pacte de la S. D. N. plutôt qu'un traité indépendant (voir professeur N. Baker, *The Geneva Protocol*, p. 18).

qui unit les membres de la communauté internationale, et qu'elle constitue un crime international. Les Etats signataires conviennent donc qu'en aucun cas, ils ne doivent recourir à la guerre ni entre eux, ni contre tout Etat qui, le cas échéant, accepterait toutes les obligations du Protocole, excepté dans le cas de résistance à des actes d'agression, ou quand ils agissent en accord avec le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations, selon les dispositions du Pacte et du présent Protocole (article 2 du Protocole).

Ce n'est pas la première fois, qu'on déclare que la guerre d'agression est un crime international; nous avons déjà rencontré une déclaration semblable dans le projet de traité d'assistance mutuelle. Mais il est intéressant de s'arrêter un moment sur cette notion de crime international. En droit privé, on distingue clairement le droit civil du droit pénal : celui-ci est une loi de défense sociale, qui frappe de sanctions répressives la violation par les individus de certains droits des personnes, ou de l'Etat; en droit international, au contraire, cette distinction entre le « civil » et le « pénal » était considérée jusqu'à une date très récente comme impraticable. Introduire la notion du crime et des sanctions répressives dans les rapports entre les Etats, c'eût été attenter au plus haut degré à la souveraineté de ceux-ci. Certes les Etats pourront être jugés responsables, pour les violations des règles du droit des gens, ainsi, par exemple, la Grande-Bretagne fut jugée par le célèbre Tribunal qui se réunit à Genève le 15 décembre 1871 pour examiner les « Alabama Claims » comme ayant manqué par omission aux règles de la neutralité maritime et, une fois sa responsabilité établie, ce tribunal la condamna à payer aux Etats-Unis la somme globale de 15.500.000 dollars (775.000.000 fr.)¹. C'est en droit international, l'application des règles de droit civil relatives à la responsabilité, d'après lesquelles tout fait quelconque, qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel, il est arrivé à le réparer. Ce n'est pas là une responsabilité criminelle, c'est une responsabilité purement civile. C'est un délit civil, ce n'est pas un crime et

1. M. Politis, *La justice internationale*, p. 36 et suiv.

les dédommagements qui en résultent sont une réparation et non pas une punition. Ainsi, tandis qu'en droit privé l'individu peut être sujet à la fois aux prescriptions du droit civil et du droit pénal, et peut être à la fois condamné aux dommages et aux peines réunis; en droit des gens, la personne internationale par excellence, « l'Etat », n'encourt au maximum que des réparations pécuniaires. Cette inégalité de traitement entre l'Etat et l'individu a frappé quelques esprits clairvoyants. Il y a longtemps, l'illustre archevêque de Cambrai, Fénelon, écrivait pour son royal élève, le duc de Bourgogne. « On pend un pauvre malheureux pour avoir volé une pistole sur le grand chemin, dans un besoin extrême et on traite de héros un homme qui fait la conquête, c'est-à-dire qui subjugue injustement les pays d'un Etat voisin; l'usurpation d'un pré ou d'une vigne est regardée comme un péché irrémissible au jugement de Dieu, à moins qu'on ne restitue, et on compte pour rien l'usurpation des villes et des provinces. Prendre un champ à un particulier, est un grand péché, prendre un grand pays à une Nation est un action innocente et glorieuse, où sont donc les idées de justice ?... Doit-on être moins juste au grand qu'au petit ? La justice n'est-elle plus justice quand il s'agit de plus grands intérêts ? Des millions d'hommes qui composent une Nation sont-ils moins frères qu'un seul homme ? n'aura-t-on aucun scrupule de faire des millions d'hommes l'injustice sur un pays entier, qu'on n'oserait faire à un pré pour un homme seul¹ ? »

Dans son ouvrage, *De jure Prædæ*, le père du droit des gens, Grotius a défendu l'idée que le crime des Etats doit être envisagé comme celui des individus; chaque pays doit s'efforcer de punir l'Etat coupable d'une violation du droit².

La grande guerre a mis à l'ordre du jour l'idée : que le crime qui émane d'un individu ou d'une collectivité doit être puni. « Il n'y a de sécurité dans aucun pays, disait le 14 novembre 1917, M. Lloyd George, si le châtement n'est

1. Cité par Charles Dupuis, *Les rapports des grandes puissances avec les autres Etats*.

2. Hans Wehberg, *Cours professé à l'Académie de Droit international à La Haye*, 1925.

pas une certitude, il n'existe aucune protection pour la vie, pour les biens, pour l'argent, dans un Etat où le criminel est plus puissant que le droit. Le droit international ne fait pas exception et, tant qu'on ne lui aura pas donné satisfaction, la paix du monde restera toujours à la merci de toute nation à qui ses professeurs n'auront cessé d'apprendre. A croire qu'aucun crime n'est répréhensible aussi longtemps qu'il a pour objet l'agrandissement et l'enrichissement du pays auquel ces professeurs, doivent leur obligeance. Dans l'Histoire du monde, il y a souvent eu des Etats criminels; nous avons, en ce moment, affaire à un de ces Etats. Il y aura toujours des Etats criminels jusqu'au moment où les fruits à recueillir d'un crime international seront trop précaire pour être profitables, et où le châtiment d'un crime international sera trop sûr pour que ce crime ait de l'attrait¹.

Le traité de Versailles a traduit en actes les déclarations du premier ministre de la Grande-Bretagne. L'article 231 déclare l'Allemagne responsable de la guerre qui a été imposée aux Gouvernements alliés et associés par son agression, et de cette responsabilité découle l'obligation de l'Allemagne de réparer toutes les pertes, et tous les dommages subis par les Gouvernements alliés et associés et, par leurs nationaux, en conséquence de la guerre. C'est l'origine de la dette de réparations et, par son nom même, elle apparaît bien comme une sanction civile, un dédommagement, et non pas comme une punition.

Par contre, la partie VII du traité de Versailles, qui comprend quatre articles, 227 à 230, a un caractère purement pénal. L'article 227 déclare que les puissances alliées et associées mettent en accusation publique Guillaume II de Hohenzollern, ex-Empereur d'Allemagne, pour offense suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités.

Un tribunal spécial sera constitué pour juger l'accusé, en lui assurant les garanties essentielles du droit de défense. Ce tribunal sera composé de cinq juges, nommés par chacune des puissances suivantes : les Etats-Unis, la Grande-

1. *Le traité de paix de Versailles*, Louis Barthou, p. 41 à 47.

Bretagne, la France, l'Italie et le Japon. Le tribunal jugera sur motifs inspirés des principes les plus élevés de la politique entre les nations, avec le souci d'assurer le respect des obligations solennelles et des engagements internationaux ainsi que de la morale internationale. Il lui appartiendra de déterminer la peine qu'il estimera devoir être appliquée. Les puissances alliées et associées adresseront au Gouvernement des Pays-Bas une requête le priant de livrer l'ancien Empereur entre leurs mains, pour qu'il soit jugé.

Les autres articles prévoient le renvoi devant les tribunaux militaires des divers pays intéressés, ou devant des tribunaux militaires spéciaux composés de membres appartenant aux différents tribunaux militaires des puissances intéressées, des personnes accusées d'avoir commis des actes contraires aux lois et coutumes de la guerre, et qui seraient désignées, soit nominativement, soit par le grade, la fonction ou l'emploi auquel ces personnes auraient été affectées par les autorités allemandes.

La Conférence de la Paix a dressé sous trente-deux chefs, le sommaire des crimes contre les lois et coutumes de la guerre et contre les lois de l'humanité qui sont imputables à l'Allemagne et à ses alliés¹.

M. Lloyd George, en déposant le traité de paix sur le bureau de la Chambre des Communes et aussi au moment de sa discussion, a assuré que les articles 227 à 230 recevront leur exécution intégrale; ces paroles l'engageaient d'autant plus que le procès de l'ex-empereur d'Allemagne devait se juger en Angleterre. « Il eut mieux valu ne rien dire, si l'on devait un jour se résigner à ne rien faire, disait M. Barthou, rapporteur général du traité de Versailles à la Chambre des Députés; la conscience publique a pris acte de l'engagement solennel des alliés. Ils lui ont promis des juges, il faut que les coupables soient jugés² ».

Pourtant, ces articles du traité de paix devaient rester lettre morte. Le Gouvernement des Pays-Bas a refusé de livrer Guillaume II, et il n'y eu, en général, que d'inefficaces

1. Voyez la liste de ces crimes dans Barthou, *Le traité de Versailles*, p. 38 et suiv.

2. Barthou, *Le traité de Versailles*, p. 49.

condamnations par contumace prononcées par les Conseils de guerre alliés, ou d'illusoires poursuites exécutées par les autorités judiciaires allemandes. Malgré l'échec du traité de paix dans ce domaine, le seul fait que des articles prévoyant des sanctions répressives pour la violation du droit des gens, furent insérés dans un des plus grands traités de l'Histoire, marque un précédent important, on pourrait même dire un certain progrès; ce qui était hier encore une chose impraticable est considéré aujourd'hui comme réalisable. Dans la réponse du Gouvernement néerlandais à la demande des Gouvernements alliés et associés de livrer l'ex-empereur d'Allemagne, nous relevons le passage suivant. « Si, dans l'avenir, il était institué par la Société des Nations une juridiction internationale compétente pour juger, dans le cas de guerre, les faits qualifiés crimes, et soumis à des sanctions, et un statut antérieur aux actes commis, il appartiendrait aux Pays-Bas de s'associer au nouveau régime ». On prévoit donc l'avenir qui consacrerait une juridiction internationale compétente pour juger, dans le cas d'une guerre, les faits soumis à des sanctions prévues par les lois antérieures aux faits incriminés.

La conception du droit pénal international est donc dans l'air; on le trouve à l'état embryonnaire, et sans doute, nous évoluerons vers une société mieux organisée, où le crime de l'Etat, pas plus que le crime des particuliers, n'échappera à la punition.

Les Etats pourraient se mettre d'accord pour condamner certains actes comme de véritables crimes contre l'ordre international et le droit des gens, et prévoir des sanctions répressives contre toute Nation qui se rendrait coupable de tels actes. Ces peines pourraient frapper soit l'Etat lui-même, atteint dans ses biens sous forme d'amende, ou de confiscation, soit les représentants responsables de l'Etat, même les plus haut placés, qui pourraient être frappés dans leur personnes, leur liberté, leur honneur, ou leurs biens. Encore faudrait-il créer une organisation internationale, une sorte de tribunal pénal international, pour constater les crimes des Etats et leur appliquer les peines prévues. On aurait de la sorte un droit pénal international conventionnel, véritable contrat entre les Etats.

L'acte sans doute le mieux qualifié pour être considéré comme un crime international, c'est l'agression d'un Etat contre un autre Etat. Les canonistes, déjà, condamnaient la guerre injuste et nous avons vu que le traité d'assistance mutuelle, ainsi que le Protocole de Genève, déclaraient que la guerre d'agression constitue un crime international; mais ce n'est là qu'une flétrissure solennelle et dérisoire; aucune peine n'est prévue contre l'Etat qui se rend coupable de ce crime. Chaque crime implique nécessairement une peine. La disposition de l'article 15 du Protocole de Genève prévoit, il est vrai, que l'agresseur supportera tous les frais et dédommagements. « Pour répondre à l'esprit du présent Protocole, dit cet article, les Etats signataires conviennent, que la totalité des forces de toute opération d'ordre militaire, naval ou aérien entreprise pour la répression d'une agression, conformément aux termes de ce Protocole, ainsi que la réparation de tous les dommages subis par les personnes civiles ou militaires, et de tous dommages matériels occasionnés par les opérations de part et d'autre, seront supportés par l'Etat agresseur jusqu'à l'extrême limite de sa capacité ». Cette disposition a nettement le caractère d'une réparation et non pas d'une punition. Le rapport général présenté à la cinquième Assemblée, aux noms des première et troisième Commission par MM. Benès et Politis, spécifie, à propos de cet article 15 « qu'en raison des remarques faites par diverses délégations sur la punition de l'agresseur, il faut ajouter qu'il ne serait pas exact d'interpréter cet article comme signifiant que l'agresseur n'a pas à craindre d'autres conséquences de son acte que les charges indiquées à l'alinéa 1. » En tous cas, il eut été beaucoup mieux de préciser dans le protocole même les peines qui devraient s'appliquer à l'Etat coupable du « crime d'agression ». Comme l'a justement remarqué le professeur Hans Wehberg, le principe « *nulla pœna sine lege* » suppose non seulement qu'un acte déterminé est, avant d'être accompli, désigné comme crime, mais qu'en outre, la peine qui doit frapper le coupable est contenue dans la loi elle-même à titre de menace ». Remarquons que le paragraphe 2 de l'article 15 ajoute que « toutefois, vu l'article 10 du Pacte, il ne pourra, comme suite à

l'application des sanctions visées au présent Protocole, être portée atteinte, en aucun cas, à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique de l'agresseur ».

A) *Définition de la guerre d'agression d'après le Protocole*

Nous rappelons encore une fois que le Pacte de la Société des Nations, ne déclare la guerre contraire au droit que dans des cas particuliers et que (d'après lui) la guerre reste permise dans les hypothèses suivantes :

1^o Si le Conseil n'arrive pas à faire voter son rapport à l'unanimité.

2^o Si le rapport est voté à l'unanimité, mais si aucune des parties ne s'y conforme.

3^o Lorsque le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive des Etats (art. 15, paragraphe 8).

4^o Si l'une des parties n'exécute pas la décision arbitrale, ou la sentence de la Cour. « Le Conseil, dit l'article 13, paragraphe 4, du Pacte, propose les mesures qui doivent en assurer l'effet ». Il peut donc autoriser la partie gagnante à recourir aux armes pour exécuter la sentence.

5^o En cas d'action collective prévue par l'article 16, paragraphe 2, pour briser la résistance d'un Etat en rupture des articles 12, 13 et 15 du Pacte.

6^o Comme mesure de légitime défense contre une attaque extérieure.

On peut ranger ces cas où la guerre reste permise par le Pacte, en deux groupes distincts. On peut appeler les trois premiers cas « guerre *licite* » et les trois derniers « guerre *juste* ».

Le premier groupe apparaît comme une fissure dans le Pacte, une lacune que ses rédacteurs n'ont pas su combler. Le deuxième, par contre, apparaît comme le soutien des engagements contenus dans le Pacte; il en est la sanction et le gardien; ici la force est mise au service du droit; dans les cas rentrant dans le premier groupe, il n'en est pas toujours ainsi. Le projet de traité d'assistance mutuelle ne réalise aucun progrès sur le Pacte dans ce domaine. Les cas où

l'exercice de la guerre est toléré sont identiques, sous l'empire du Pacte, et dans le projet d'assistance mutuelle, et malgré l'interdiction, dans des termes très généraux, de la guerre d'agression, nous avons dit que cette guerre d'agression, d'après le traité, veut dire guerre interdite par le Pacte.

Le Protocole de Genève, au contraire, est allé sensiblement plus loin. D'après l'article 2, en aucun cas les Etats signataires du Protocole, n'ont le droit d'entreprendre de leur seule initiative une guerre offensive, ni entre eux, ni contre un Etat non-signataire qui, le cas échéant, accepterait toutes les obligations par eux assumées, en vertu du Protocole. Ceci nous permet de définir sans peine ce que c'est qu'une guerre d'agression, sous l'empire du Protocole. Est agression, dans le système du Protocole « toute guerre offensive entreprise de la seule initiative d'un Etat signataire contre un autre Etat signataire, ou contre un Etat non-signataire qui accepte toutes les obligations du Protocole ». Il en résulte que la guerre défensive ainsi que la guerre entreprise d'accord avec le Conseil, ou l'Assemblée de la Société des Nations, restent permises. Il ne s'agit pas ici d'employer la force pour satisfaire des intérêts égoïstes, mais de mettre la force au service du droit.

Cela explique pourquoi on n'a pas craint de parler ici de guerre exceptionnellement permise. Le rapport général présenté à la 5^e Assemblée par MM. Benès et Politis nous explique qu'il a été proposé d'éviter le mot « guerre » dans ces cas, pour parler de « force », afin d'épargner aux peuples la déception qu'ils risquent d'éprouver en voyant qu'en dépit de la solennelle annonce que la guerre est condamnée, elle est encore exceptionnellement autorisée, mais qu'on a préféré avouer franchement qu'il en est ainsi en maintenant l'expression « recours à la guerre », qui figure dans le Pacte. Parler de force au lieu de guerre, cela ne modifiera en rien la réalité.

L'aveu que, dans les cas prévus, la guerre subsiste, est d'ailleurs utile parce qu'ainsi l'on indique une situation précise, bien connue, alors que l'expression « recours à la force » prêterait au doute, et que l'on souligne la valeur

des sanctions dont dispose la communauté des Etats liés par le Protocole¹ ». Examinons ces deux cas de guerre légale d'après le Protocole de Genève.

B) *Les guerres licites d'après le protocole*

1° **La guerre défensive.** — L'article 2 du protocole stipule expressément que « les Etats signataires conviennent qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre... excepté dans le cas de résistance à des cas d'agression ». Il s'agit du droit de légitime défense; le rapport général en a fait même un «devoir ». L'Etat victime d'une agression n'a pas seulement le « droit » de se défendre, il a le « devoir » de le faire, ce qui n'est pas tout à fait la même chose car, si on peut renoncer à son droit on ne peut pas au contraire renoncer à son devoir. Ce devoir lui est inspiré aussi bien dans son intérêt propre que dans celui de la communauté.

« Le droit de légitime défense demeure respecté comme il doit l'être, dit le rapport. L'Etat attaqué conserve entière liberté de résister de toutes ses forces aux actes d'agression dont il serait la victime. Sans attendre l'assistance à laquelle il a droit de la part de la communauté internationale, *il peut et doit* commencer par se défendre par ses propres moyens. Son intérêt se confond ici avec l'intérêt général. Il ne saurait y avoir à cet égard le moindre doute ».

Il ne faut pas croire que le mot « doit », dans la phrase « il peut et doit commencer par se défendre », se soit glissé involontairement dans le rapport. Il a donné lieu à un débat d'une grande élévation à la XII^e séance de la première Commission M. Limburg (Hollande) avait demandé de remplacer, dans le rapport, les mots « il peut et doit commencer par se défendre par ses propres moyens », qui imposent aux Etats l'obligation de se défendre et, qui selon lui, peuvent être considérés comme un empiètement sur le domaine privé de la future Conférence du désarmement, par les mots « il commencera par se défendre

1. V. rapport général (Politis-Bénès), p. 6 et 7.

par ses propres moyens ». Le rapporteur, M. Politis, déclara, que, personnellement, il n'insisterait pas pour que les mots « et doit » soient maintenus, si la Commission estimait qu'il n'y a pas pour un Etat d'obligation de se défendre. Mais plusieurs membres de la Commission s'opposèrent à la suppression de ces mots. M. Pusta (Estonie) déclarait que, si le Protocole donne aux petits Etats une nouvelle garantie, encore faut-il que chacun fasse son devoir. M. Rolin (Belgique) déclara qu'il insistait vivement pour qu'on maintienne les mots « il doit commencer par se défendre par ses propres moyens ». On ne peut pas tolérer, dit-il, la situation extrêmement dangereuse qui se présenterait si l'on laissait tomber cette notion de l'obligation pour un Etat de se défendre d'abord par ses propres moyens et s'il était possible à un Etat de se borner à attendre les secours des autres Etats, non seulement sans opposer à l'adversaire le rempart de ses propres enfants, mais sans même détruire les voies de communications, les viaducs, etc... Le délégué de la Belgique conclut : « Notre maxime doit être : « Aide-toi, la Société des Nations t'aidera ». Et, s'il fallait d'un mot résumer pourquoi je vous demande de maintenir dans le texte de notre rapport cette obligation pour un pays de se défendre lui-même, permettez-moi de vous répondre « Parce que je suis Belge ». MM. Erick (Finlande) et Anderson (Danemark) se rallièrent absolument à la manière de voir exprimée par les délégués de la Belgique et de l'Estonie. Devant cette opposition, le délégué hollandais (Limburg) retira sa proposition¹. A la vingt-septième séance plénière de l'Assemblée M. Koumanoudi (Serbie-Croatie-Slavonie) déclara : « La défense du territoire national et de l'indépendance politique constitue le devoir primordial et sacré de chaque peuple. Le peuple qui, attaqué, ne se défend pas n'est pas un peuple² ». On peut donc conclure que la majorité de la cinquième Assemblée était d'avis que la défense contre les actes d'agression ne constitue pas seulement un droit mais un devoir.

1. Extrait des Débats de la 5^e Assemblée et des Commissions, p. 101 et suiv.

2. Extraits, p. 331.

Cette opinion a pourtant trouvé des contradicteurs, c'est contre « le devoir de légitime défense, en effet, que s'élève, le professeur allemand Hans Wehberg. « La guerre défensive, disait-il, était parfaitement légitime et même nécessaire quand on ne disposait pas de moyens de défense pacifique. Mais y renoncer aujourd'hui, c'est, à tout le moins, faire preuve de sagesse, quand on peut arriver au but, comme l'affaire de Corfou l'a montré, en faisant appel à la Société des Nations. sans livrer son pays à la dévastation et ses fils à la mort... Qui proclame le devoir de défense, prêche le scepticisme à l'égard de la Société des Nations, veut avoir recours aux moyens militaires, alors que la possibilité d'un règlement à l'amiable existe... C'est dans tous les cas, une grave erreur de proclamer avec le Protocole de Genève le devoir de se défendre par la guerre. Je voudrais au contraire établir le principe suivant : l'Etat qui renonce à la guerre défensive rend, dans bien des cas, un immense service à la cause du droit et de la paix, car il montre qu'il a plus de confiance dans la victoire du droit que dans le succès des armes brutales. Il est vrai que nous vivons à une époque de transition. La Société de Nations ne peut pas toujours, du jour au lendemain, garantir à un Etat attaqué le respect de ses droits. C'est pourquoi je comprendrais qu'on admit un droit à se défendre, surtout parce que la menace d'une défense peut empêcher les Etats avides de conquêtes d'attaquer. Mais j'estime que c'est blesser l'idée maîtresse de la Société des Nations que d'autoriser les Etats à faire régulièrement usage de ce droit et à montrer ainsi qu'ils n'ont aucune confiance dans la Société des Nations. » Le savant professeur exprime encore ses craintes « qu'un Etat puisse abuser de la guerre défensive en dépassant les limites de la défense et en conduisant, sous le couvert de celle-ci, une véritable guerre d'agression et de conquête ».

Ces arguments ne nous paraissent pas convaincants et nous ne pensons pas que proclamer le devoir de défense, c'est prêcher le scepticisme à l'égard de la Société des Nations. La maxime de cette Société doit être, comme l'a spécifié

1. H ans V ehberg, *Le Protocole de Genève*, op. cit., p. 42 et suiv.

très justement le délégué belge à la Commission : « Aide-toi, la Société des Nations t'aidera ». Le peuple qui ne résiste pas aux attaques de l'agresseur peut rendre, au contraire, la tâche de la Société plus difficile lorsqu'il s'agit de déclencher l'action commune; les armées de l'Etat agresseur se seraient déjà emparés des points stratégiques et, les en chasser serait plus difficile et nécessiterait un temps et un effort plus considérables; comme l'a très bien dit le rapport Benès-Politis, l'intérêt du pays attaqué à se défendre se confond ici avec l'intérêt général. Quand aux abus auxquels pourrait donner lieu la guerre défensive, il faut compter sur la fermeté de la Société des Nations pour les éviter et il n'y a aucun doute que l'Etat qui dépasse les limites de la guerre défensive et qui la continue dans un but de conquêtes devient agresseur et, comme tel, encourt les sanctions du protocole. D'ailleurs, le professeur Hans Wehberg le reconnaît lui-même et il ajoute « qu'il est difficile d'entreprendre une guerre d'agression sous prétexte qu'il s'agit uniquement d'une guerre défensive, car, d'après le protocole de Genève, les cas où on peut estimer qu'il y a agression sont déterminés et, dans les cas douteux, le Conseil a le devoir de prescrire aussitôt aux belligérants un armistice. »

2° La guerre des sanctions. — Le deuxième cas de guerre lé-gale, d'après le protocole, c'est la guerre conduite en accord avec le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations. Cela peut se produire dans deux séries d'hypothèses.

1) Si un Etat participe aux mesures collectives de violence décidées par la Société des Nations, pour secourir un Etat membre victime d'une agression; l'assistance donnée à la victime de l'agression, spécifie le rapport, est indirectement un acte de légitime défense, mieux vaudrait dire peut-être que c'est un acte de gendarmerie internationale, ou plus simplement, une guerre de sanctions;

2) La deuxième série d'hypothèses se rapporte à l'Etat qui emploie la force, avec l'autorisation du Conseil ou de l'Assemblée, pour obtenir le respect d'une décision rendue en sa faveur; dans ce cas, la violence est mise au service de l'intérêt général qui serait compromis si les décisions auxquelles abou-

tissent les procédures pacifiques pouvaient être impunément violées.

Dans tous les cas où la guerre est permise, les Etats n'agissent pas dans leurs intérêts égoïstes, mais comme mandataires et organes de la collectivité organisée.

Comme l'a montré le délégué des Pays-Bas, M. Limburg, à la première Commission, la guerre n'aura plus le caractère juridique qu'elle a revêtu jusqu'à présent. Autrefois, les Etats s'affrontaient sur un pied d'égalité, quelles que fussent les conditions dans lesquelles la guerre éclatait; aujourd'hui, il y aura désormais un Etat attaqué et un Etat malfaiteur poursuivi par la gendarmerie internationale. Ce changement dans le caractère juridique de la guerre devrait entraîner, disait M. Limburg, un changement correspondant dans les lois et coutumes de la guerre. Il suggéra donc d'ajouter dans le rapport l'addition suivante : « Il est vraisemblablement de dire que désormais, sous l'empire du protocole, le caractère juridique de la guerre va être un peu modifié. Il sera donc peut-être nécessaire, dans l'avenir, d'apporter des restrictions aux règlements actuels sur les lois et coutumes de la guerre ». L'éminent juriste M. Scialoja (Italie) montrait que cette adjonction serait plus dangereuse qu'utile. Dans les dernières guerres, expliquait-il, les règles humanitaires de la guerre n'étaient pas toujours respectées et il serait dangereux d'exprimer aujourd'hui un doute qui pourrait affaiblir la valeur de ces règles; et, quel qu'en soit l'avenir, il faut conserver intactes les conquêtes de l'humanité dans le droit de la guerre. Par suite, la proposition de M. Limburg fut rejetée.

C) *La guerre entre Etats signataires et Etats non-signataires du protocole.*

Jusqu'ici, nous n'avons examiné que les rapports entre les Etats signataires du protocole en ce qui concerne le recours à la guerre, mais non les rapports des Etats signataires avec les Etats non signataires du protocole ? Disons tout de suite que les Etats non signataires, qu'ils soient membres ou non de la Société des Nations, qui acceptent de se soumettre,

le cas échéant, aux procédures du protocole pour le règlement de leurs différends, seront traités exactement comme s'ils étaient signataires et, par conséquent, la guerre contre eux n'est permise que dans les hypothèses de légitime défense et des mesures de sanctions; ceci est expressément spécifié dans l'art. 2 du Protocole. Nous rappelons le texte de cet article :

« Les Etats signataires conviennent qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre, ni entre eux, ni contre tout Etat qui, le cas échéant, accepterait toutes les obligations ci-après définies concernant le règlement pacifique des différends, excepté dans le cas de résister à des actes d'agression ou quand ils agissent en accord avec le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations, selon les dispositions du pacte et du présent protocole ». Il en résulte donc que le recours à la guerre contre un Etat non signataire, — et il faut ajouter et non membre de la Société des Nations, — qui refuse de se soumettre aux procédures organisées par le protocole à fin de règlements pacifiques des litiges, est par contre autorisé. « Si cet Etat, refusant d'accepter les dites conditions et obligations, recourt à la guerre contre un Etat signataire, les dispositions de l'article 16 du pacte telles qu'elles sont précisées par le Protocole, lui seront applicables¹ ». Il semble donc que le Protocole renonce au principe de réciprocité en ce qui concerne le traitement de l'Etat non signataire du Protocole et non membre de la Société des Nations, puisque, s'il attaque un Etat signataire, il subit les sanctions du Protocole et, s'il est lui-même attaqué, il ne jouit d'aucune protection, la guerre contre lui est permise. Ceci s'explique très bien d'ailleurs; les Etats signataires ont toute liberté de régler leur attitude comme ils l'entendent, au cas où l'un d'eux serait attaqué par cet Etat puisqu'ils n'ont aucun lien de droit avec celui-ci, ni en vertu du protocole, ni en vertu du pacte (étant donné que, par hypothèse, cet Etat est non signataire et non membre de la Société de Nations). Si, d'autre part, cet Etat, étant attaqué, ne trouve aucune protection, il n'a à s'en prendre qu'à lui-même d'avoir refusé de se soumettre aux procédures pacifiques du Protocole et d'être

1. Article 16 du Protocole, alinéa 2.

resté en dehors de la Société des Nations. Toutefois il ne faut pas exagérer la latitude laissée aux Etats signataires de recourir à la guerre contre un Etat non membre qui refuse de se soumettre au Protocole et si pareille guerre est permise, elle n'est pas encouragée; la Société des Nations ne doit pas chercher seulement la paix de ses membres, mais la paix du monde. Nous savons, en effet, que, d'après le pacte, art. 11, toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte ou non l'un des membres de la Société des Nations, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations. Rien n'est changé au système du pacte si l'Etat refusant de se soumettre au Protocole est un membre de la Société des Nations. Dans le cas où le recours à la guerre est interdit par le pacte, les dispositions de celui-ci concernant les mesures coercitives sont appliquées, par conséquent il n'y a lieu à aucune sanction dans tous les cas de guerre licite d'après le pacte.

La solution qui vient indiquée quant aux Etats non signataires mais membres de la Société des Nations, n'est pas formulée dans le texte même du Protocole, mais elle pourrait être facilement déduite de la partie du rapport relative aux «différends entre Etats signataires et Etats non-signataires du Protocole¹».

Nous reconnaissons que les règles précédentes sont un peu compliquées, mais c'est la conséquence de l'existence de deux régimes : d'une part le Pacte, d'autre part le Protocole, et, du fait de l'existence éventuelle de plusieurs catégories d'Etats, ceux qui ne sont signataires, ni du Protocole, ni du Pacte; ceux qui sont signataires du Pacte ou du Protocole seulement, et enfin ceux qui sont signataires des deux à la fois.

II. Système de l'arbitrage obligaloire, son fonctionnement

Le deuxième principe principal du Protocole, c'est l'institution de l'arbitrage obligatoire, plus exactement l'institution d'un système de solution pacifique obligatoire de

1. Voir le rapport général Benès-Politis, p. 14; et Hans Wehberg, *op. cit.* p. 31 et 32.

tous les différends internationaux. Le mot arbitrage est mentionné dans les documents officiels de la Société des Nations, et dans les divers discours pour indiquer les moyens pacifiques en vue des règlements des conflits, et, en effet, le système institué par le Protocole prévoit le recours à la Cour permanente de justice internationale, à la médiation et à l'arbitrage au sens strict du mot.

A) Compétence obligatoire de la Cour Permanente

Pour rendre possible la solution pacifique de tous les différends internationaux, sans aucune distinction, le Protocole a cherché d'abord à donner une plus grande extension à la compétence obligatoire de la Cour permanente de justice internationale. Aux termes de son statut, la compétence de cette Cour est en principe facultative. L'article 14 du Pacte, qui chargeait le Conseil de la Société des Nations de proposer un projet de Cour permanente de justice internationale, et de le soumettre aux membres de la Société, disait que « la Cour connaîtra de tous les différends d'un caractère international que les parties lui soumettraient; elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout fait dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée ». Il était donc clair, dès le début, que la compétence de la Cour serait facultative, puisqu'on précise qu'elle connaîtra de tous les différends que « les parties » lui soumettront.

La volonté d'une seule partie ne suffira donc pas pour saisir la Cour, il faut, pour le faire, le consentement, le commun accord des deux parties intéressées.

Le Comité de dix juristes, nommé par le Conseil, et qui reçut de lui la mission de proposer le projet de statut de la Cour, avait cru pouvoir lui assigner une compétence obligatoire dans tous les litiges d'ordre juridique. Il avait estimé que l'obligation trouvant une base dans l'article 12 du Pacte, d'après lequel tous les membres de la Société convenaient que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure de l'arbitrage, ou à un règlement judiciaire, soit

à l'examen du Conseil. Mais devant les objections de divers gouvernements, le Conseil de la Société des Nations a abandonné, dans le projet définitif, l'idée de la compétence obligatoire de la Cour, et l'Assemblée, malgré le nombre des Etats partisans de la compétence obligatoire, adopta le même principe pour sauver l'institution même, « car il valait mieux avoir une Cour permanente de justice internationale, fût-ce avec une compétence purement facultative, plutôt que d'en sacrifier l'établissement à l'honneur des principes¹ ». Mais, pour répondre au désir des Etats qui se montraient partisans de la compétence obligatoire, en même temps que pour jeter les bases d'un développement futur des principes de l'obligation, on ajouta un deuxième paragraphe à l'article 36 du statut de la Cour, c'est la fameuse clause facultative de la compétence obligatoire de la Cour de justice permanente; rappelons le texte de l'article 36 de ce statut : « La compétence de la Cour s'étend à toute affaire que les parties lui soumettront, ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur ».

§ 2 : « Les membres de la Société et les Etats mentionnés à l'annexe du Pacte pourront, soit lors de la signification ou de la ratification du Protocole auquel le présent acte est joint, soit ultérieurement, déclarer reconnaître dès à présent, comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale vis-à-vis de tout autre membre ou Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur toutes ou sur quelques-unes des catégories de différends d'ordre juridique ayant pour objet : : A) l'interprétation d'un traité; B) tout point de droit international; C) la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international; D) la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.

La déclaration ci-dessus visée pourra être faite purement et simplement, ou sous condition de réciprocité de la part de plusieurs ou de certains membres ou Etats, ou pour un délai

1. Politis, *Justice internationale*, p. 169.

déterminé. En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide. »

Jusqu'à la Cinquième Assemblée quinze Etats seulement ont ratifié le protocole spécial et reconnu ainsi la compétence obligatoire de la Cour permanente. Parmi ces quinze Etats, il n'est pas une seule grande puissance. Ce n'est pas un grand succès pour la cause de la compétence obligatoire, mais si on se souvient, d'autre part que dans certains traités en vigueur, il y a des clauses spéciales prévoyant le recours à la juridiction obligatoire de la Cour, on pourrait dire que, malgré tout, il y a là l'embryon d'une juridiction obligatoire.

On peut se demander quelles sont les causes du peu d'empressement de certains Etats, et des grandes puissances surtout, d'accepter la clause facultative.

Il y en a, en effet, plusieurs raisons : en premier lieu, c'est l'absence de règles de droit unanimement reconnues dans certaines matières du droit des gens et les difficultés qui pourraient en résulter. L'article 38 du statut de la Cour dit que la Cour applique : 1° les conventions internationales, soit générales, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les Etats en litige; 2° la coutume internationale comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit; 3° les principes généraux de droit reconnus par les Nations civilisées; 4° sous réserve de la disposition de l'article 59, les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés, comme moyens auxiliaires de détermination des règles de droit. Donc, en l'absence des règles conventionnelles ou coutumières, ce sont les principes généraux du droit reconnus par les Nations civilisées que la Cour doit appliquer. Mais quels sont ces principes ? Il y a un certain nombre de principes du droit des gens qui sont reconnus par certaines Nations civilisées, mais qui sont contestés par d'autres. « On n'ignore pas qu'il y a en droit international deux grandes écoles : l'Ecole anglo-saxonne et l'Ecole continentale, disait Sir Cecil Hurst, le grand juriste du Foreign Office, à la deuxième séance de la première commission (5^e Assemblée). Si donc le point qui fait l'objet de la discussion entre deux Etats ne fait pas l'objet d'une loi de droit international, sur laquelle de ces deux écoles la Cour

de justice s'appuiera-t-elle dans sa décision ? Ce problème mettrait nécessairement la Cour dans une situation délicate et ferait naître des appréhensions sérieuses chez les parties en litige¹. » L'illustre jurisconsulte brésilien, M. Fernandez, avait déclaré à son tour que cette difficulté a été pour beaucoup dans le manque d'adhésion de certains Etats à la juridiction obligatoire de la Cour. Il rappelait que le texte de l'article 38 du statut de la Cour a fait à La Haye (1920) l'objet de difficultés très sérieuses entre les représentants des Etats-Unis, M. Elihu Eoot et le baron Descamps, Président du Comité des Dix. Le premier proposait de laisser seulement comme règles applicables à la Cour celle du droit conventionnel ou de la coutume. Si cette idée avait été acceptée, toute une catégorie peut être la plus importante des questions internationales susceptibles d'un règlement judiciaire, auraient échappé à la compétence de la Cour. L'autre membre du Comité des Juristes soutenait au contraire qu'à défaut des règles conventionnelles ou coutumières reconnues, la Cour appliquera « les principes généraux de droit reconnus par les Nations civilisées ». M. Fernandez rappelait qu'il avait alors proposé, — mais on s'est refusé à le suivre, — de dire qu'à défaut du droit conventionnel et coutumier, la Cour appliquerait les principes généraux du droit international reconnus par les nations civilisées et non rejetés, avant le conflit, par les traditions juridiques de l'un des Etats en conflit. C'était, disait-il, une formule qui donnait aux Etats l'assurance de ne pas voir leurs différends réglés par la Cour en désaccord avec les traditions nationales affirmées avant le différend².

Il y a une autre raison qui explique le manque d'empressement adhérer à la justice obligatoire de la Cour et qui figure dans le rapport Benes-Politis. « La plupart des Etats s'en sont abstenus parce qu'ils ne pensaient pas pouvoir accepter la compétence obligatoire de la Cour dans certains cas rentrant dans l'une ou l'autre des catégories de différends énumérés plus haut (article 38) et qu'ils ne savaient pas si leur acceptation pouvait être accompagnée de réserves dans ce sens. C'est pourquoi, ajoute le rapport, la résolution de l'Assem-

1. Extraits des débats de la 5^e Assemblée et des Commissions, p. 56.

2. Extraits, p. 55.

blée du 6 septembre 1924 avait invitée la I^{re} Commission à préciser les termes de l'article 36, alinéa 2, afin d'en faciliter l'acceptation ». ¹

La I^{re} Commission n'a pas jugé nécessaire de modifier le texte de l'article 26, alinéa 2, elle s'est contentée, pour en faciliter l'acceptation, de lui donner une interprétation authentique. Celle-ci fut donnée dans l'article 3 du protocole et surtout dans le rapport sur le protocole présenté par les I^{re} et III^e Commissions. Les Etats signataires s'engageaient à reconnaître comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, la juridiction de la Cour permanente de justice internationale dans les cas visés au paragraphe 2 de l'article 36 du statut de la Cour, mais sans préjudice de la faculté par un Etat quelconque, lorsqu'il adhérera au protocole spécial ouvert le 16 décembre 1920, prévu par ledit article, de formuler les réserves compatibles avec la dite clause. L'adhésion à ce protocole spécial, ouvert le 16 décembre 1920, devra être faite dans le délai d'un mois qui suivra la mise en vigueur du présent protocole. Les Etats qui adhéreront au présent protocole après sa mise en vigueur devront s'acquitter de l'obligation ci-dessus dans le mois qui suivra leur adhésion.

L'examen approfondi de l'article 36, paragraphe 2 par la I^{er} Commission a montré que la souplesse de ses termes est telle qu'un grand nombre de réserves sont autorisées et que les Etats, qui ont des motifs sérieux d'exclure la compétence obligatoire dans certaines hypothèses spéciales, ont la faculté de le faire au moyen d'une réserve formelle. Aussi un Etat peut n'accepter la compétence obligatoire de la Cour que pour quelques-unes des catégories de différends mentionnés, il peut, à plus forte raison, ne l'accepter que pour une fraction d'une des catégories. Le rapport général nous donne plusieurs exemples de ces réserves possibles. Il peut, par exemple, exclure de la catégorie des différends ayant pour objet l'interprétation des traités, les différends relatifs à l'interprétation de telle ou telle espèce de traités, par exemple les traités politiques, les traités de paix, etc... De la catégorie de ces différends ayant pour objet tout point de droit international,

1. Rapport p. 7.

on peut exclure, par exemple, les différends relatifs à l'application d'un traité politique, ou d'un traité de paix, etc... où à telle question déterminée, ou bien ceux qui pourraient s'élever à la suite des mesures de guerre prises par un des Etats signataires en accord avec le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations (l'Angleterre désirait grandement une pareille réserve).

« De même, continue le rapport, au moment précis où la Cour pourrait être saisie de multiples réserves peuvent être imaginées, la plus radicale serait celle qui subordonnerait le recours à la Cour à l'occasion de chacun des différends pour lesquels la compétence obligatoire est admise, à la conclusion d'un compromis qui, à défaut d'entente entre les parties, serait établi par la Cour elle-même; par imitation de ce qui est dit dans la convention de La Haye de 1907, pour la Cour permanente d'arbitrage. Il pourrait, en outre, être indiqué que l'admission de la compétence obligatoire de la Cour n'empêche pas les parties du différend de s'entendre pour essayer un préliminaire de conciliation devant le Conseil de la Société des Nations, ou tout autre organe de leur choix ou bien pour porter leurs différends de préférence devant les arbitres. On pourrait aussi, tout en acceptant la compétence obligatoire de la Cour, se réserver à soi-même le droit de saisir du différend le Conseil de la Société, aux fins de conciliation, conformément au paragraphe 1 à 3 de l'article 1 du pacte, étant entendu que durant cette procédure aucune partie ne pourrait citer l'autre devant la Cour ».

Par cette énumération, qui, d'ailleurs n'est pas complète puisqu'il ne s'agit que d'exemples, on voit combien le champ de réserve est immense. La règle de la compétence obligatoire de la Cour résiste-t-elle à cette avalanche de réserves, et est-ce que la I^{re} Commission, dans son désir de voir signer par le plus grand nombre des Etats le protocole spécial ouvert en vertu de l'article 36, page 3 du statut de la Cour, n'a pas affaibli le texte même en l'interprétant de la manière la plus large possible ? Or, cette interprétation authentique de l'article 36, alinéa 2, conserve sa signification même si le protocole de Genève n'est jamais ratifié, ce qui est arrivé. Si le protocole de Genève était ratifié, on aurait pu, comme l'a remarqué le professeur Hans Wehberg, justifier l'admission de

réerves aussi nombreuses, car, comme on le verra ci-après tous ces litiges « réservés » et, ainsi soustraits à la compétence de la Cour permanente, devrait être résolus par l'arbitrage ou la conciliation, mais le protocole n'étant pas ratifié, il n'y a pas de procédures pacifiques prévues pour les questions de droit qui font, par la signature du protocole spécial de la Cour, l'objet de certaines réserves¹.

B) *Renforcement des procédures pacifiques du pacte de la S. D. N. dans le système du protocole.*

Pour parvenir à rendre possible le règlement pacifique de tous les différends internationaux sans exception, l'organisation de la compétence obligatoire de la Cour permanente à elle seule, ne suffit pas; il y a en effet, à côté des différends d'ordre juridique, des différends d'ordre politique; d'autre part, par le jeu des réserves, certains différends qui, quoique d'ordre juridique, peuvent être soustraits à la Cour. A tous ces différends, la 1^{re} Commission de la 5^e Assemblée s'attache à trouver une solution en renforçant la procédure du pacte. Cette procédure, nous l'avons vu déjà, mais nous la rappelons en deux mots. Dans son article 12, le pacte crée, pour les membres de la Société, l'obligation générale, en cas de différend, de le soumettre soit à l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil. L'arbitrage reste facultatif, mais si les parties ne s'entendent pas pour recourir aux arbitres, elles sont obligées d'aller devant le Conseil. Celui-ci examine l'affaire, tâche de concilier les parties et, s'il échoue dans sa tentative de conciliation, il rédige un rapport et ce n'est que dans l'hypothèse, parfois très difficile à réaliser, où le rapport est voté à l'unanimité, que la guerre contre le membre qui se conforme à ce rapport unanime est interdite. L'Etat qui y encourt dans ces conditions est considéré comme violateur et encourt les sanctions établies dans l'article 16. Ce système du pacte contient donc des lacunes et des imperfections. Pour arriver à faire disparaître celles-ci, le protocole institue une série de procédures qui con-

1. Hans Wehberg, *op. cit.*, p. 54.

cerne tous les conflits et qui, dans chaque hypothèse, aboutissent à une décision définitive. Voici l'économie du système que contient l'article 4 du Protocole : « Si le différend ne rentre pas dans la compétence obligatoire de la Cour permanente de justice internationale et si les parties n'ont pu se mettre d'accord pour le lui déférer ou pour le soumettre à l'arbitrage, il doit au terme de l'article 15 du pacte, être porté devant le Conseil. Celui-ci a la plus grande latitude pour choisir le moyen le plus propre d'arriver à la conciliation des parties. « L'essentiel, comme dit le rapport, est d'obtenir, si possible, un règlement amiable du différend, les moyens d'y parvenir importent peu. Il convient que rien ne puisse entraver l'œuvre pacificatrice du Conseil. C'est à lui que doit revenir le soin d'examiner s'il n'y aurait pas avantage à élaborer pour son propre usage, en le portant à la connaissance des gouvernements des Etats signataires, un règlement général applicable à la procédure qui se déroule devant lui et destiné à tenter la bonne volonté des parties pour les amener plus facilement à s'arranger sous ses auspices¹ ».

Si le différend n'a pas été réglé par le Conseil, alors il engagera les parties à soumettre celui-ci à un règlement judiciaire ou arbitral. C'est un dernier appel que le Conseil fait aux parties. Si, malgré ce dernier appel, les parties ne s'entendent pas, alors la procédure obligatoire organisée par le Protocole entre en jeu. Deux éventualités pourraient se présenter : la première est que l'une des parties demande l'arbitrage, la seconde est que toutes les deux la refuse.

1. Arbitrage obligatoire à la demande d'une seule des parties (article 4, alinéa 2). — Si l'une des parties désire l'arbitrage, celui-ci devient obligatoire, c'est ce qu'on appelle l'arbitrage obligatoire du premier degré. un comité d'arbitres sera constitué autant que possible par l'accord des parties, dans le délai que le Conseil aura fixé. Elles doivent pouvoir s'entendre sur le nombre, le nom, la procédure et les pouvoirs des arbitres, ainsi que sur les questions à leur poser. Sinon, le Conseil réglera les points en suspens. Il choisira alors d'urgence, en consultant les parties, des arbitres et leur Président parmi les personnes qui, par leur nationalité, leur caractère

1. Rapport, p. 8.

et leur expérience, lui paraîtront donner les plus hautes garanties de compétence et d'impartialité. Le rôle du Conseil est donc très important, mais il ne doit intervenir que dans le cas de carence des parties. L'article 4, alinéa 2, prévoit le cas où les arbitres ne seront pas des juristes et il ajoute : Après que les conclusions des parties auront été formulées, le Comité des arbitres, à la demande de toute partie, sollicitera, par l'entremise du Conseil sur les points de droit contestés, l'avis consultatif de la Cour permanente de justice internationale, qui, dans ce cas, se réunira d'urgence.

2. Refus de l'arbitrage par les deux parties. — Si les deux parties refusent l'arbitrage, alors le Conseil reprendra l'examen de l'affaire, mais, cette fois, avec un caractère particulier. Le refus de l'arbitrage implique, de la part des parties, le consentement à ce que l'affaire soit réglée définitivement par le Conseil. S'il réussit à prendre une décision à l'unanimité de ses membres, autres que les représentants de toutes les parties en différend, elle est obligatoire pour les parties et elle est sanctionnée. Les Etats signataires conviennent de se conformer aux solutions ainsi recommandées par lui (article 4, alinéa 3).

Si le Conseil n'est pas unanime sur la solution à imposer aux parties, il soumettra le différend à un Comité d'arbitres, c'est ce qu'on appelle l'arbitrage obligatoire en deuxième degré (article 4, alinéa 4) et, contrairement à l'arbitrage du premier degré, il sera organisé entièrement par le Conseil. Il règle la composition, fixe les pouvoirs et la procédure du Comité des arbitres; il peut accepter les suggestions des parties, mais il n'est pas obligé de le faire. La seule règle qui s'impose à lui, c'est que les arbitres choisis par lui doivent offrir des garanties de compétence et d'impartialité.

C) Rôle de l'Assemblée dans le système du protocole.

D'après le pacte de la Société des Nations, article 15, alinéas 9 et 10, le Conseil peut, dans tous les cas, porter le différend qui lui est soumis à fin de règlement, devant l'Assemblée. L'Assemblée devra, de même, être saisie du différend à la

requête de l'une des parties. Cette requête devra être présentée dans un délai de 14 jours à dater du moment où le différend est porté devant le Conseil. Lorsque l'Assemblée est ainsi saisie du différend, elle a, d'après le Protocole, les mêmes pouvoirs que le Conseil, et le rapport fait par l'Assemblée avec l'approbation des membres de la Société représentés au Conseil, et la majorité des autres membres, à l'exclusion bien entendu, dans chaque cas, des représentants des parties, a le même effet qu'un rapport du Conseil adopté à l'unanimité.

La 1^{re} Commission de la 5^e Assemblée s'est demandé s'il était pratique de maintenir dans la nouvelle procédure du Protocole cette égalité des pouvoirs entre les deux organes de la Société des Nations. Certains étaient d'avis de supprimer ici l'intervention de l'Assemblée. Vu le grand nombre des membres qui la composent, l'Assemblée est, en effet, un organe peu apte à s'occuper des règlements des conflits, mais cet appel à l'Assemblée pourrait avoir parfois une grande influence au point de vue de l'opinion publique et c'est pourquoi la Commission a fini par admettre son intervention et, lorsqu'il lui est fait appel, elle aura le même rôle que le Conseil. Il y a néanmoins une seule exception : les actes de pure exécution doivent être toujours accomplis par le Conseil, parce que, pratiquement, il est le seul qualifié à cet effet. Ainsi ce sera toujours le Conseil qui procédera à la constitution et à l'organisation de l'arbitrage obligatoire. En dehors de cette conception, la procédure et le résultat sont les mêmes. L'Assemblée s'efforcera d'abord de concilier les parties ; si elle échoue, et si l'une des parties désire l'arbitrage, il y aura lieu à nomination du Comité d'arbitres et à l'organisation des procédures arbitrales en premier degré, et c'est par les soins du Conseil que ceci s'accomplira. Au cas où toutes les parties refusent l'arbitrage l'affaire revient devant l'Assemblée, et, si sa décision réunit l'unanimité des représentants des Etats membres du Conseil et la majorité des autres membres de la Société, les voix des parties non comprises, elle est obligatoire et exécutoire, exactement comme une décision unanime du Conseil. De toute manière, que ce soit devant l'Assemblée ou devant le Conseil, l'arbitrage du premier degré demandé par l'une des parties, par la décision unanime du Conseil ou une décision votée à la majorité spéciale de

l'Assemblée, ou par l'arbitrage au deuxième degré qui intervient nécessairement à défaut de cette décision, on est sûr d'arriver, avec le système du Protocole de Genève, à une solution définitive et obligatoire du différend.

D) *Exécution de la sentence.*

Les Etats signataires s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences judiciaires ou arbitrales et à se conformer aux solutions recommandées par le Conseil. Si l'on vient à manquer à cet engagement, sans toutefois recourir aux armes, si on se borne en d'autres mots à une résistance passive, le Conseil proposerait les mesures nécessaires pour assurer le respect et l'exécution de la solution obtenue; il pourra déclencher contre l'Etat récalcitrant les sanctions financières et économiques; il pourra autoriser le bénéficiaire de la sentence ou de la décision rendue à user de la force contre cet Etat, c'est là un recours à la force mise au service du droit. Mais, dans le cas où l'Etat, manquant à ses engagements, recourrait à la guerre, alors il devient agresseur; il rompt la solidarité internationale, il commet le crime interdit par le Protocole et les sanctions prévues à l'article 16 du pacte, interprétées de la manière indiquée au Protocole, lui deviennent applicables immédiatement.

E) *Litiges non soumis au système d'arbitrage du Protocole*

Le système de solution pacifique obligatoire organisé par le Protocole comporte certaines exceptions qui constituent des fins de non-recevoir. La question devant être *in limine*, repoussée par le Conseil, la Cour permanente de justice internationale et par les arbitres. La raison pour laquelle on a admis ces exceptions nous est donnée par le rapport. « Si nécessaire que soit le système arrêté pour arriver au règlement de tous les différends, dit-il, on doit toujours, dans son application, s'inspirer uniquement du but pacifique qui est à sa base. Il ne doit jamais pouvoir servir dans un esprit différent ou offrant des possibilités pour des chicanes et des procès tendancieux dont la paix aurait plus à souffrir qu'à gagner ».

Ces exceptions sont au nombre de quatre.

1) La première catégorie de ces exceptions se rapporte aux différends ayant déjà fait l'objet d'une recommandation unanime du Conseil acceptée par l'une des parties intéressées, article 4, alinéa 5. Il s'agit de sauvegarder, semble-t-il, le crédit du Conseil en interdisant que ses recommandations unanimes soient de nouveau mises en question par la procédure d'arbitrage du Protocole de Genève. Or, ce but n'est pas atteint, car l'article 4, alinéa 5, fait une distinction entre la recommandation unanime acceptée par l'une des parties et celle qui n'est acceptée par aucune. Cette distinction qui ne figurait pas dans le texte original, fut insérée à l'instigation du délégué lithanien. Le rapport a justifié cette distinction en disant qu'une décision unanime acceptée par un Etat crée un titre en faveur de celui-ci; ceci n'est pas du tout exact; sous l'empire du Pacte, contrairement au système du Protocole, une recommandation unanime du Conseil ne lie pas les parties, pas d'engagements à y confirmer, elle ne trancherait pas définitivement le différend, seulement les membres de la Société ne peuvent pas recourir à la guerre contre le parti qui s'y conforme volontairement. C'est tout. On ne voit pas alors comment une telle décision peut créer un titre en faveur de cet Etat.

2) Le système de solution pacifique obligatoire du Protocole ne s'applique pas, en deuxième lieu, aux différends qui pourraient s'élever à la suite des mesures de guerre prises par un ou plusieurs Etats signataires en accord avec le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations. Cette exception a pour but d'empêcher que l'arbitrage obligatoire de l'article 4 puisse servir comme instrument de chicanes dans les mains d'un Etat récalcitrant pour entraver la liberté d'action des Etats signataires du Protocole, qui cherchent à lui imposer le respect de ses engagements. Si cette exception n'existait pas, un Etat qui prend part à des mesures coercitives générales, déclanchées par la Société des Nations, pourrait se trouver dans l'obligation de défendre, devant le Conseil ou devant les arbitres, la légalité des mesures adoptées dans l'intérêt général. Nous avons vu, en parlant de l'extension de la compétence obligatoire de la Cour permanente de justice internationale, que la Grande-Bretagne surtout, par l'intermédiaire de son

représentant Sir Cecil Harst, s'était réservée d'exclure de la compétence de la Cour les différends de cet ordre. Mais toutes réserves de cet ordre seraient inutiles si l'Etat récalcitrant pouvait porter le différend devant le Conseil ou le Comité des arbitres. C'est pourquoi l'article 4, n° 7, décide que cette catégorie de différends ne sera en aucun cas soumise à l'arbitrage obligatoire de l'article 4, alinéas 1 à 4.

3) Les différends ayant pour objet la révision des traités et actes internationaux, ou qui mettent en cause l'intégrité territoriale présente des Etats signataires : — La I^{re} et la III^e Commissions de la 5^e Assemblée étaient d'accord que les différends qui ont pour objet la révision des traités et des conventions internationaux ou qui mettent en cause l'intégrité des Etats signataires échapperaient, autant pour des raisons politiques que juridiques, à la règle de l'arbitrage obligatoire organisé par le protocole.

Le délégué de la France, M. de Jouvenel, déclarait : « A l'heure actuelle, les traités sont notre loi. L'arbitrage est le moyen d'exécution auquel nous apportons la garantie des sanctions... Si, à l'heure où nous instituons l'arbitrage, au lieu de consolider l'édifice de la Société des Nations, nous donnons par l'arbitrage un moyen de remettre en question les traités et l'intégrité territoriale, nous renversons notre œuvre¹ ».

Si les deux Commissions étaient d'accord sur le principe même, elles se séparaient sur le point de savoir, si on devait ou non consacrer ceci dans un texte spécial du Protocole. La sous-commission de la troisième Commission, avait adopté un 2^e paragraphe de l'article 4 ainsi conçu : « Il est également entendu que les dispositions des articles 2 et 3 ne s'appliquent pas aux différends ayant pour objet la révision d'un traité, ou d'une convention, étant donné que l'Assemblée seule est compétente pour s'en occuper en vertu de l'article 19 du Pacte de la S. D. N. ». Certains membres faisaient remarquer qu'une telle insertion faciliterait l'acceptation du Protocole par un grand nombre de pays. « Nous ne sommes pas ici simplement des théoriciens qui

1. Extraits, p. 202.

élaborent un Protocole, s'écrie le délégué roumain, M. Titulesco, nous sommes des hommes politiques, nous accomplissons des actes politiques, dont nous prenons la responsabilité devant notre pays. Vous devez donc nous armer, pour nous permettre de convaincre notre opinion publique et nos parlements. Si la sécurité, est comme on le dit, un état d'âme, la sécurité première pour tout pays qui accepte le Protocole est de savoir que ses frontières ne peuvent pas faire l'objet d'une discussion ». Le délégué roumain proposa donc à la troisième Commission d'insérer dans l'article 4 du Protocole, le paragraphe suivant, dont la rédaction est un peu différente du texte ci-dessus suggéré par la sous-commission. « Il est également entendu que les dispositions des articles 2 et 3 ne s'appliquent pas aux différends ayant pour objet la révision d'un traité ou d'une convention, ou la modification de l'intégrité territoriale actuelle des différents Etats signataires du présent Protocole, étant donné que l'Assemblée seule est compétente pour s'en occuper, en vertu de l'article 19 du Pacte¹ ».

La 1^{re} Commission, au contraire, a été unanime à considérer qu'il était tellement évident que ces différends ne pourront pas faire l'objet d'une procédure pacifique, judiciaire ou arbitrale, qu'il était inutile, au point de vue juridique, de rédiger un texte à cet égard. Elle a estimé que ces matières rentraient dans le cadre du Pacte, en vertu duquel l'Assemblée a une compétence spéciale et qu'il y avait quelque inconvénient à rédiger un texte qui pourrait s'interpréter comme modifiant la compétence de l'article 19 du Pacte². A la fin, l'accord s'était fait sur l'inutilité d'insérer cette exception à la procédure de l'arbitrage obligatoire dans le Protocole lui-même, et qu'il suffisait de lui consacrer deux ou trois phrases dans le rapport. Les débats sur cette question montrèrent clairement combien il est difficile de séparer le point de vue juridique du point de vue politique. Les délégués à l'Assemblée et aux Commissions de la Société des Nations. ne sont pas des juristes soucieux

1. Extraits, p. 202.

2. Extraits, p. 201.

du point de vue juridique, ils sont avant tout, comme l'a remarqué le délégué de la Roumanie, des diplomates, des hommes d'Etat, préoccupés surtout du point de vue politique, de l'état de l'opinion publique chez eux et de leurs Parlements. L'Assemblée et les Commissions sont des réunions diplomatiques, leur œuvre, comme toute œuvre de cette nature, est le résultat de compromis et des concessions multiples. Elle comporte des lacunes et des faiblesses.

Nous nous trouvons ici devant une de ces lacunes : Le Protocole de Genève, qui est extrêmement ambitieux, et qui vise la suppression de tout recours à la force pour lui substituer les moyens judiciaires et pacifiques, laisse toute une catégorie de litiges extrêmement importants sans possibilité d'aucune solution. Nous disons sans solution aucune, ceci paraît inexact puisque l'article 19 du Pacte donne à l'Assemblée une compétence spéciale dans cette matière, mais nous savons déjà que ce texte n'a pas grande valeur, c'est un texte vide et trompeur. Il est logique, du moment que la cinquième Assemblée déclare « qu'aucune question relative à l'intégrité territoriale actuelle des membres de la Société des Nations, ou aucun traité ou convention ne peut faire l'objet d'une procédure pacifique et surtout de la procédure arbitrale arrêtée dans le Protocole, et que seul l'article 19 régit cet ordre de différends », de développer ceci. Or, tout au contraire, cette Assemblée s'opposait énergiquement à tout développement de cet article. A la neuvième séance de la troisième Commission, M. Lange (délégué de la Norvège) remarque très justement qu'il serait très nécessaire que les auteurs de cette grande œuvre prévoient la possibilité de développer le germe qui se trouve dans l'article 19, en vue de la révision des traités, qui seraient devenus inapplicables, et qu'ils recherchent une procédure pacifique pour régler les situations internationales qui pourraient constituer une menace pour la paix, et il ajoute qu'il croit qu'il serait indispensable que cette considération soit indiquée dans le rapport de l'Assemblée¹. Aussitôt, le Président de cette Commission, M. Politis, déclara que le

1. Extraits, p. 202 et 203.

point de vue indiqué par M. Lange, avait été très attentivement examiné par la I^{re} Commission. Des membres de la Commission avaient demandé que mention fut faite dans le procès-verbal d'un désir analogue à celui que M. Lange avait exprimé, mais des oppositions violentes s'étaient manifestées et la Commission avait considéré qu'il était sage d'éviter toute allusion à des désirs qui ne sont pas partagés par tout le monde, afin de ne pas provoquer de discussions peut-être désagréables devant l'Assemblée¹. A la III^e Commission, aussi Lord Parmoor (Empire Britannique), M. de Jouvenel (France) et M. Titulesco (Roumanie) déclarèrent qu'ils désiraient extrêmement que l'article 19 du Pacte ne fut aucunement touché.

4. Compétence exclusive des Etats. — La quatrième catégorie des exceptions se rapporte aux questions que le droit international laisse à la compétence exclusive des Etats. Nous savons que le Pacte contient un texte fameux relatif au domaine exclusif des Etats. C'est l'article 15, page 8. « Si l'une des parties prétend, et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laissé à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution ». Les auteurs du Protocole n'ont pas voulu déroger à cette règle tutélaire de la souveraineté nationale², et, pour éviter toute espèce de doute à cet égard, il leur a paru nécessaire de le dire formellement dans le Protocole.

Par voie de conséquence, il était indispensable d'adopter la même règle pour l'hypothèse où le différend vient devant le Comité des arbitres. Comme le Conseil, les arbitres, s'il est exact, que le différend rentre dans le domaine exclusif des Etats, doivent se borner à le constater, et de ne pas aller plus loin, c'est-à-dire de ne pas passer à l'examen du fond.

L'article 5 du Protocole stipule, que la disposition de l'alinéa 8 de l'article 15 du Pacte demeure applicable devant

1. Extraits, p. 202.

2. Rapport, p. 11.

le Conseil. « Si, pendant le cours d'une des procédures d'arbitrage prévues à l'article 4 ci-dessus, l'une des parties prétend que le différend, ou une partie du différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, les arbitres consulteront sur ce point la Cour permanente de justice internationale par l'entremise du Conseil. L'avis de la Cour liera les arbitres, qui se borneront, si cet avis est affirmatif, à le constater dans leur sentence. Si la question est reconnue par la Cour permanente, ou par le Conseil comme étant de la compétence exclusive d'un Etat, la décision intervenue n'empêchera pas que la situation soit examinée par le Conseil ou par l'Assemblée, conformément à l'article 11 du Pacte. » Il y a deux remarques à faire à propos de cet article.

C'est la Cour permanente de justice internationale qui aura à se prononcer sur le point de savoir si la question litigieuse est régie par le droit international, ou bien si elle rentre dans la compétence exclusive des Etats. Car il s'agit d'une question juridique sur laquelle il importe d'avoir une décision judiciaire¹. A la différence de la règle générale que les avis de la Cour n'ont qu'une valeur consultative (quoique, en fait, les organes de la Société des Nations n'aient jamais pensé à passer outre ces avis), ici, au contraire, l'avis de la Cour est obligatoire, il lie les arbitres comme le spécifie l'article 5 du Protocole, ceux-ci se bornent, si cet avis est affirmatif, à le constater dans la sentence.

Liaison de l'article 11 et de l'article 15, paragraphe 8 du Pacte, dans le dernier paragraphe de l'article 5 du Protocole

Le dernier paragraphe de l'article 5 du Protocole rappelle que, malgré la reconnaissance que le différend rentre dans la compétence exclusive de l'une des parties, celle-ci, ou son adversaire, aura pleinement le droit de réclamer l'action du Conseil ou de l'Assemblée, conformément à l'article 11 du Pacte, d'après lequel, en cas de guerre, ou de menace de guerre, le Conseil de la Société des Nations doit prendre

1. Rapport, p. 11.

toutes les mesures appropriées pour sauvegarder la paix du monde. Le rappel de cet article 11 a été fait dans le Protocole, pour atténuer la rigidité de l'application de l'article 15 paragraphe 8. Ce rappel ne vise pas à modifier quoi que ce soit du pouvoir du Conseil ou de l'Assemblée, tel qu'il découle du Pacte de la Société des Nations en pareille matière, il ne donne nullement au Conseil, ou à l'Assemblée le droit d'imposer aux parties, sans les consulter une solution des différends considérés comme, rentrant dans le domaine interne de l'une d'entre elles. Il constitue une *ultima ratio*, une ressource extrême de conciliation, en vue du maintien de la paix, but suprême de la Société des Nations¹.

C'est grâce à l'insistance du délégué japonais, M. Adatci, que ce paragraphe fut ajouté au texte original de l'article 5 du Protocole. C'est à propos du paragraphe 8 de l'article 15 du Pacte, mentionné purement et simplement dans le Protocole, que s'élevaient les plus grandes difficultés, faisant naître parfois des craintes sérieuses, sur le résultat final des travaux de la V^e Assemblée, A la septième séance de la 1^{re} Commission, lors de la discussion du texte original de l'article 5, le délégué du Japon, M. Adatci, proposa d'ajouter, à la fin de cet article, le paragraphe suivant : « Les dispositions ci-dessus laissent intact le devoir du Conseil de s'efforcer d'amener, entre les parties une conciliation de nature à assurer le maintien de la paix et la bonne entente entre les Nations » ; et il expliquait que la 1^{re} Commission a examiné toutes les suggestions en vue de combler les lacunes du Pacte, et c'est pour en combler une qu'il proposait d'ajouter cette phrase. « La Société des Nations, dont la mission est de maintenir la paix et la bonne entente entre les Nations, ne remplirait pas sa tâche constitutionnelle si on laissait subsister cette lacune². » Pour permettre l'examen de l'amendement japonais, la décision sur cet article fut renvoyée à une autre séance. A la neuvième séance de la Commission, le représentant de l'Empire Britannique, Sir Cecil Hurst, proposa de supprimer l'article 18 du Protocole, lequel « le présent

1. V. Rapport, p. 11 et 12 et discours de M. Politis à la 25^e séance plénière, p. 312 et 313.

2. Extraits, p. 77.

Protocole ne porte en rien atteinte aux objections qui résultent du Pacte » et de le remplacer par le texte suivant : « Les Hautes Parties Contractantes déclarent que, pour autant qu'il n'en est pas stipulé autrement, le présent Protocole ne touchera en rien aux droits et obligations des membres de la Société des Nations, tels qu'ils sont déterminés par le Pacte et notamment en ce qui concerne le devoir du Conseil de s'efforcer d'amener par conciliation le règlement des différends en vue d'assurer le maintien de la paix et la bonne entente entre les Nations ». Comme cet article 18 vise tous les articles du Protocole, et non pas seulement l'article 5, la modification proposée par la délégation japonaise aurait une portée plus générale¹. M. Adatci, tout en remerciant Sir Cecil Hurst des efforts qu'il a faits pour lui donner satisfaction, déclare maintenir cependant de façon énergique le texte de son amendement, qui a pour but de préciser et de bien déterminer le devoir du Conseil, dans une question considérée comme faisant partie de la compétence des Etats.

La question se complique par le fait que l'article 6 du Protocole (article devenu l'article 10 définitif) déclare que, dans les cas d'hostilités engagées, sera présumé agresseur l'Etat... qui aura passé outre à un rapport unanime du Conseil, à une décision judiciaire ou arbitrale reconnaissant que le différend qui s'est élevé entre lui et l'autre Etat belligérant porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cet Etat. La délégation japonaise avait pris soin de spécifier dès le début que, si l'amendement proposé à l'article 5 était repoussé, elle présenterait alors un amendement sur l'article 6 (devenu l'article 10) en vue de supprimer la phrase susmentionnée.

La motion japonaise n'a pas obtenu l'approbation de la Commission et plusieurs solutions, transactionnelles, il est vrai, furent présentées, mais elles ne rencontrèrent pas à leur tour l'approbation de la délégation japonaise. Les difficultés parurent un instant insurmontables et M. Adatci, très touché, exprima son grand regret de constater que c'est la première fois qu'une proposition de sa part ne put rallier

1. Extraits, p. 87.

l'unanimité des voix, car toutes celles qu'il avait présentées jusqu'ici, à toutes les conférences, avaient été adoptées à l'unanimité¹. « Puisque son amendement n'a aucune chance de rallier l'unanimité des suffrages, ajoutait-il, il se voit obligé de le retirer et de faire, au nom de la délégation japonaise, toutes réserves expresses sur l'ensemble du système que la Commission va établir ». Finalement les articles 5 et 6 du Protocole furent renvoyés à la sous-commission afin de trouver une solution susceptible de satisfaire tout le monde. A la troisième séance, M. Politis énonça que la grande difficulté qui se présentait était heureusement réglée à la satisfaction de tous. A propos de l'article 5, dont nous nous occupons ici, la sous-commission proposa d'y ajouter la phrase suivante.

« Si la question est reconnue par la Cour permanente, ou par le Conseil comme étant de la compétence exclusive d'un Etat, la décision intervenue n'empêchera pas que la situation soit examinée par le Conseil ou par l'Assemblée, conformément à l'article 11 du Pacte ». Cette phrase, suggérée par la sous-commission fut consacrée définitivement dans le paragraphe 2 de l'article 5.

III. Détermination de l'agresseur

Condamnant la guerre d'agression, et offrant toujours ou presque toujours aux parties une procédure pacifique, aux termes de laquelle, il y a une décision définitive obligatoire, le Protocole doit nécessairement prévoir aussi des sanctions contre l'Etat qui se rend responsable d'une guerre d'agression, mais il fallait, en vue de l'application immédiate et certaine de ces sanctions, savoir tout d'abord qui est, dans chaque cas particulier, l'Etat agresseur, c'est le problème, très difficile et très important, de la détermination de l'agresseur.

Nous avons vu que la définition de l'agression est une chose aisée, il suffit de dire que c'est l'acte de celui qui re-

1. Extrait p. 89.

court à la guerre contrairement aux engagements contractés par lui. Encore une fois le mot « agression » ne doit pas être considéré comme ayant une interprétation intrinsèque toujours la même; il se définit selon le contexte, le système choisi et les engagements pris. C'est ainsi que, d'après l'article 10 du Protocole, « est agresseur tout Etat qui recourt à la guerre en violation des engagements prévus au Pacte ou au présent Protocole », et il ajoute, « ...est assimilée au recours à la guerre de violation des statuts d'une zone démilitarisée. » Ainsi l'Etat qui viole une zone démilitarisée sera considéré lui aussi comme agresseur.

Mais l'application, dans chaque espèce, de cette définition est extrêmement malaisée. Nous avons vu, en examinant le traité d'assistance mutuelle, que la IV^e Assemblée n'a pas réussi à trouver un critérium précis pour dire, lorsque les hostilités sont engagées, qui les a commencées. Le traité d'assistance mutuelle avait laissé au Conseil le soin de déterminer l'agresseur. La I^{re} Commission de la V^e Assemblée s'est vite rendu compte que l'intervention du Conseil eût offert de nombreux inconvénients. Le plus grave est celui de savoir si le Conseil, dans ce cas, doit prendre sa décision à l'unanimité ou à la majorité; l'une et l'autre de ces solutions, dit le rapport général, offrent des inconvénients graves et sont dès lors inadmissibles. Exiger l'unanimité du Conseil, c'est créer pour l'Etat attaqué le danger de voir s'évanouir les garanties auxquelles il a droit si un seul membre du Conseil s'obstine, de bonne ou de mauvaise foi, dans une appréciation des faits contraire à celle de tous ses collègues. Il est impossible d'accepter que la vie d'une Nation soit exposée à pareil aléa. On aurait beau dire que le Conseil aurait le devoir de constater une agression manifeste et qu'à ce devoir il ne saurait faillir, mais, somme toute, ce devoir serait sans sanctions et si, d'aventure, il n'était pas rempli, il n'y aurait, pour l'Etat attaqué, aucune garantie. Se contenter de la majorité du Conseil, c'est également encore un danger, cette fois pour l'Etat qui serait appelé à donner son concours et à supporter les lourdes charges d'une action commune, alors qu'il conserverait des doutes sur la culpabilité du pays contre lequel il devrait agir. Il serait ainsi

exposé à obéir à une opinion qu'il ne partagerait pas¹.

La première Commission de la cinquième Assemblée a cru pouvoir éviter tous les inconvénients en recherchant la solution du problème de la détermination de l'agresseur dans un système automatique. Elle a eu recours alors à la notion de présomptions, présomptions irréfutables, sauf par une décision unanime du Conseil. Le rôle du Conseil est donc interverti; il doit intervenir non pas pour désigner l'agresseur, mais, le cas échéant, pour décider que tel Etat qui, par le jeu des présomptions, sera considéré comme agresseur, ne l'est pas en réalité et, dans ce cas, le Conseil doit délibérer à l'unanimité. Si l'unanimité n'est pas obtenue, la présomption reste intacte et les sanctions deviennent applicables contre l'Etat « présumé » l'agresseur. On voit, tout de suite, les dangers auxquels pourrait donner lieu ce système des présomptions; l'article 10, alinéa 2 du Protocole mentionne une série d'hypothèses ou un Etat engagé dans des hostilités peut être présumé agresseur. « Dans le cas d'hostilités engagées, dit le texte, est présumé agresseur, sauf décision contraire du Conseil prise à l'unanimité. 1° Tout Etat qui aura refusé de soumettre le différend à la procédure pour règlement pacifique prévue aux articles 13 et 15 du Pacte, complétés par le présent Protocole; 2° Ou qui aura refusé de se conformer, soit à une décision judiciaire ou arbitrale, soit à une recommandation unanime du Conseil; 3° Ou qui aura passé outre à un rapport unanime du Conseil, ou à une décision judiciaire ou arbitrale reconnaissant que le différend qui s'est élevé entre lui et l'autre Etat belligérant porte sur une question que le droit international laissée à la compétence exclusive de cet Etat; toutefois, dans ce dernier cas, l'Etat ne sera présumé agresseur que s'il n'a pas soumis auparavant la question au Conseil ou à l'Assemblée conformément à l'article 11 du Pacte; 4° Tout Etat qui aura violé une des mesures provisoires prescrites par le Conseil pendant la période de procédure visée à l'article 7 du présent Protocole. »

C'est là ce que Sir Cecil Hurst appelle énergiquement

1. Rapport Benès-Politis p. 12 et 13.

« The Automatic Tests », « ce sont les faits eux-mêmes qui déterminent l'agresseur ». Le Conseil, tant qu'il n'a pas réfuté la présomption par une décision unanime, doit enjoindre aux Etats signataires d'agir contre l'agresseur présumé.

En dehors de ces hypothèses, la détermination de l'agresseur incombe au Conseil, il doit alors le déterminer à l'unanimité, mais, si l'unanimité n'est pas réalisée, il aura l'obligation de prescrire aux belligérants un armistice dont il précisera les conditions à la majorité des deux tiers et dont il surveillera l'observation. Tout belligérant ayant refusé l'armistice ou en ayant violé les conditions sera réputé agresseur.

Que penser de ce système de détermination de l'agresseur ? Il est sans doute très ingénieux et aussi automatique que possible, mais il n'est pas à l'abri de toute critique. L'article 10, alinéa 2 mentionne certaines hypothèses où un Etat serait réputé agresseur; en premier lieu il cite le refus d'accepter la procédure pacifique, ou la non-soumission à la décision à laquelle cette procédure aurait abouti, mais le Protocole ne dit pas qui aurait, le cas échéant, à constater l'existence de ces faits, de ce refus d'arbitrage ou de non-soumission à la sentence rendue. Ce sera naturellement le Conseil, mais comment délibérera-t-il ? A la majorité, ou à l'unanimité ? Le Protocole n'en parle pas. La I^{re} Commission a cru que ces faits sont trop clairs, personne ne peut s'y tromper; ce sont, dit-on, des cas patents. Malheureusement, en pratique, il n'en est pas toujours ainsi.

M. Osusky (Tchécoslovaquie) faisait remarquer que ces cas pourront être patents aujourd'hui, ou tout est clair, mais, dès qu'un différend naît, et dès que quelqu'un est intéressé, tout devient confus et obscur. « Les présomptions, remarque-t-il encore, ne veulent pas dire que les faits sont présumés. On présume les conséquences de certains faits, il faut que quelqu'un constate que le fait existe ». A ceci M. Loucheur (France) répondit « qu'un refus d'arbitrage est un fait incontestable; on accepte ou on refuse et c'est pour cela que nous avons pris soin d'écarter un certain nombre des cas où on aurait pu discuter ».

Cette réponse était peu satisfaisante et M. Osusky dé-

clara qu'il continuait à croire qu'il peut y avoir matière à discussion sur la question de savoir s'il y a refus, de la part d'un Etat de soumettre le différend à la procédure pacifique. Il aurait pu s'appuyer sur des exemples pratiques dans l'histoire de l'arbitrage international.

« Quand on considère cette histoire, disait le professeur Wehberg, on s'aperçoit bien vite que, dans de nombreux cas, les Etats divergeraient d'opinion en toute sincérité sur la question de savoir s'il y avait obligation de se soumettre à un tribunal d'arbitrage ou à exécuter un jugement arbitral¹. »

Le plus grand défaut du système du Protocole de Genève pour la détermination de l'agresseur est donc précisément ce que ses auteurs considéraient comme sa plus grande qualité : « La désignation automatique de l'agresseur par le jeu des présomptions ».

Ces présomptions sont, il est vrai, réfutables, mais en pratique, elles deviennent absolues; pour les réfuter, il faut l'unanimité; or, on sait comment cette unanimité est difficile à réaliser. Faute d'unanimité, la présomption garde toute sa valeur, elle lie le Conseil aussi bien que les Etats; le Conseil doit leur faire comprendre qu'il y a lieu d'appliquer les sanctions, et ceux-ci sont obligés juridiquement de les appliquer, même ceux qui sont d'avis que l'Etat présumé l'agresseur ne l'est pas en réalité. Pris ainsi entre leur conscience et leur devoir juridique, les Etats n'hésiteront-ils pas? « Ne l'oublions pas, dit le professeur Hans Wehberg, les sanctions obligatoires ne seront appliquées sûrement que si l'Etat déclaré coupable passe réellement pour l'agresseur aux yeux de l'opinion publique. C'est une illusion que d'imaginer que les sanctions fonctionneront sans qu'il soit tenu compte de l'opinion mondiale². » Certains membres de la I^{re} Commission n'ont accepté ce système automatique de désignation de l'agresseur que par résignation. M. Burckhardt (Suisse) disait « qu'il reconnaît que le système de la présomption proposé par la sous-commission faciliterait

1. V. des exemples typiques de ces cas dans H. Wehberg, *op. cit.*, p. 98 et suiv.

2. H. Wehberg, *Le Protocole de Genève*, *op. cit.* p. 101.

la tâche de celui qui serait chargé de déterminer l'agresseur, mais il n'en sera pas de même pour l'Etat qui sera atteint par le jeu des présomptions, alors qu'il ne sera peut-être pas le véritable agresseur. L'application du système risque de causer des injustices. Le système se conçoit en droit civil, mais il n'est pas admissible en droit pénal. L'Etat qui refuse, par exemple, de suivre la procédure arbitrale a certainement tort, mais s'ensuit-il qu'il ait commencé les hostilités? Ce sont deux questions différentes », et il concluait qu'il aurait des scrupules à accepter le système des présomptions¹.

M. Osusky prévoyait que ce système pourrait créer à l'avenir des difficultés beaucoup plus grandes que celles que l'on voulait éviter, et, tout en regrettant qu'on ne puisse pas faire un pas de plus en avant, il reconnaissait que ce qu'on a fait jusqu'à présent constituait un très grand progrès.

M. Politch (Yougoslavie) reconnaissait à son tour les inconvénients de la présomption d'agression, « mais, ajoutait-il, il en est ainsi de toutes les présomptions juridiques ». « Il n'y a pas de présomptions sans inconvénients ».

Néanmoins, pour être juste, il faut signaler que les défauts susmentionnés dans le système du protocole pour la détermination de l'agresseur sont, dans une large mesure, corrigés par d'autres dispositions. Le Protocole comporte en effet des moyens particuliers pour que la responsabilité de l'Etat agresseur puisse être plus facilement et plus justement établie. Ces moyens sont au nombre de trois :

1^o L'existence de zones démilitarisées dont la violation est facile à constater et est par conséquent assimilée à l'agression. L'établissement de pareilles zones exige naturellement le consentement des Etats intéressés. Le Protocole, dans son article 9, recommande aux Etats signataires d'établir entre eux des zones démilitarisées qui pourraient faire l'objet d'un contrôle temporaire ou permanent organisé par le Conseil à la demande et aux frais d'un ou plusieurs Etats limitrophes.

1. Extraits, p. 85.

2° Lors d'un différend entre deux ou plusieurs Etats, soit que le différend ait été soumis à une procédure de règlement pacifique, soit au cours de la dite procédure, le Conseil doit, d'après l'article 7 du Protocole, veiller à tous préparatifs de guerre, il a le droit de faire des enquêtes, des investigations qui pourraient l'aider utilement, le cas échéant, à déterminer plus facilement le véritable agresseur.

3° L'établissement par le Conseil, dès qu'il y aura menace d'agression, de mesures provisoires, comme par exemple l'ordre de retirer les troupes, d'arrêter le mouvement de celles-ci, etc..., ce qui donne assez de facilités pour constater l'agresseur.

Une fois l'agresseur déterminé, soit en vertu de la présomption, soit en vertu d'une décision unanime du Conseil, soit en vertu de la violation de l'armistice prescrit par le Conseil, celui-ci doit enjoindre aux Etats signataires d'appliquer sans retard les sanctions visées dans l'article 11 du Protocole. Mais à quelle majorité le Conseil va-t-il décider cette injonction ? Le rapport déclare qu'ici la question de majorité ou d'unanimité ne se pose pas. A la première Commission, M. Loucheur (France) rapporteur de la sous-commission, déclarait énergiquement : « Il n'y a pas de vote du Conseil à émettre, il y a un devoir du Conseil à remplir et aucun membre du Conseil ne pourra faillir à ce devoir ». « Le Conseil a une obligation, un devoir, il ne peut pas tergiverser. » Il résulte encore des déclarations de M. Loucheur que les Etats signataires du Protocole ne doivent pas appliquer les sanctions de l'article 11 avant que le Conseil n'en donne le signal. « Sans cela, disait-il, ce serait le désordre le plus complet. Une Nation partirait à la guerre, une autre ne bougerait pas. Il faut donc que de quelque part vienne le mot d'ordre qui doit déclancher les sanctions¹ ».

1. Extraits, p. 81.

IV. Sanctions

Lorsque l'agresseur est déterminé, le Conseil enjoint aux Etats signataires, comme nous l'avons vu plus haut, d'appliquer sans retard les sanctions contre l'agresseur. L'article 11 du Protocole dit clairement que « dès que le Conseil a fait aux Etats signataires l'injonction prévue au dernier alinéa de l'article 10 du présent Protocole, les obligations des dits Etats en ce qui concerne les sanctions de toute nature, visées aux alinéas 1 et 2 de l'article 16 du Pacte deviennent immédiatement opérantes, afin que ces sanctions puissent produire leur effet contre l'agresseur sans aucun retard.

Les sanctions visées aux alinéas 1 et 2 de l'article 16, ce sont aussi bien des sanctions économiques que des sanctions militaires, navales et aériennes. L'article 11, paragraphe 2 du Protocole précise que « ces obligations doivent être interprétées en ce sens que chacun des Etats signataires est tenu de collaborer *loyalement et effectivement* pour faire respecter le Pacte de la Société des Nations et pour s'opposer à tout acte d'agression dans la mesure que lui permet sa situation géographique et les conditions spéciales de ses armements ».

Remarquons surtout ces deux mots « loyalement et effectivement ». M. Benes, rapporteur de la II^e Commission, déclara à l'Assemblée plénière : « Nous avons donc un critérium exprimé dans les mots *loyalement et effectivement*. Si ce critérium n'est pas mathématiquement objectif, il est tout de même assez objectif pour présenter une garantie suffisante ».

D'après ce critérium, la question de savoir si un signataire du Protocole a rempli ses engagements ou non, revient à savoir s'il a loyalement et effectivement collaboré pour résister à l'acte d'agression « dans la mesure que permet sa situation géographique et les conditions spéciales de ses armements ». Cette dernière réserve fut insérée dans le paragraphe 2 de l'article 11, pour tenir compte des déclarations de certaines délégations, qui avaient fait remarquer,

au cours des délibérations à la III^e Commission, que, tout en désirant collaborer dans toute la mesure de leur possibilité, leurs pays se trouvaient dans une situation spéciale, à cause de leur position géographique ou des conditions de leurs armements¹.

A partir du moment où le Conseil a enjoint aux signataires du Protocole d'appliquer sans retard les sanctions visées à l'article 11, sa fonction devient régulatrice ou plutôt consultative, mais pas exécutive². Chacun des Etats signataires, décide comment ses engagements doivent être exécutés à la condition d'agir loyalement et effectivement.

L'application pratique des sanctions sera toujours du ressort des Gouvernements. La vraie collaboration proprement dite, résulterait de leur entrée en contact par la voie diplomatique au moyen de conférences éventuelles, par le contact des états-majors, comme cela se pratiquait pendant la dernière guerre. Le Conseil suivrait bienentendn, toutes ces négociations, il serait consulté, il donnerait son avis et ses recommandations.

Le système des sanctions visé par l'article 11 du Protocole, diffère essentiellement de celui qui est établi par l'article 16 du Pacte sur deux points fondamentaux.

Première différence : D'après le Pacte, chaque membre est juge du point de savoirs'il y a lieu aux sanctions. Le Protocole, au contraire, ne reconnaît pas ce droit aux Etats signataires. La détermination de l'agresseur, dans le système du Protocole, étant aussi automatique que possible, le Conseil enjoint aussitôt aux Etats d'appliquer les sanctions, et celles-ci doivent se déclencher immédiatement.

Deuxième différence : D'après le Pacte, seule l'application des sanctions économiques est considérée comme obligatoire. Le Protocole, au contraire, oblige les signataires à appliquer les sanctions de toute nature, militaires, navales et aériennes, aussi bien qu'économiques et financières.

C'est justement à cause de ces deux différences que M. Bénès a pu dire, dans son rapport, que la « grande lacune du pacte a été comblée ».

1. Rapport, p. 16.

2. Rapport, p. 17.

Le Protocole organise d'autre part, d'une manière plus précise et plus détaillée que le Pacte, le système d'assistance économique et financière envers l'Etat attaqué.

Il nous suffit de citer l'alinéa 3 de l'article 11 qui traite la question. « Conformément à l'alinéa 3 de l'article 16 du pacte les Etats signataires prennent l'engagement individuel et collectif de venir à l'aide de l'Etat attaqué ou menacé, et de se prêter un mutuel appui, grâce à des facilités et à des échanges réciproques, en ce qui concerne le ravitaillement en matières premières et denrées de toute nature, les ouvertures de crédit, les transports et les transits et, à cet effet, de prendre toutes mesures en leur pouvoir pour maintenir la sécurité des communications terrestres et maritimes de l'Etat attaqué ou menacé ».

En raison de la complexité des conditions dans lesquelles le Conseil pourrait être appelé à remplir les fonctions visées à l'article 11, concernant soit les sanctions économiques et financières contre l'Etat agresseur, soit les mesures de coopération économiques et financières envers l'Etat attaqué, le Conseil invitera les organisations économiques et financières de la Société des Nations, à procéder à une étude et à soumettre un rapport sur la nature des dispositions à prendre.

Une fois en possession de ces informations, le Conseil établira :

1^o les plans d'action destinés à faire jouer les sanctions économiques et financières contre un Etat agresseur;

2^o les plans de coopération économique et financière entre un Etat attaqué, et les divers Etats lui portant assistance¹.

Ces dispositions sont très suffisantes. Elles permettent, en assurant l'établissement des plans de coopération, de réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent résulter de l'exercice des mesures économiques et financières. Lorsqu'il s'agit des mesures militaires, navales et aériennes, l'article 13 du Protocole permet aussi le renforcement et le déclenchement rapide de ces mesures, en stipulant que le Conseil aura qualité pour recevoir les engagements des Etats

1. Article 12 du Protocole.

déterminant par avance les forces militaires, navales et aériennes que ces Etats pourraient faire intervenir immédiatement, afin d'assurer l'exécution des obligations dérivant à ce sujet du Pacte et du présent Protocole.

Pour compléter le système, les auteurs du Protocole ont glissé dans cet article 13, une disposition relative aux accords particuliers; les alinéas 2 et 3 de l'article 13 sont ainsi rédigés : « Dès que le Conseil a fait aux Etats signataires l'injonction prévue aux deux alinéas de l'article 10 ci-dessus, ces Etats peuvent en outre faire entrer en ligne, suivant les accords antérieurement faits, leurs forces militaires, navales et aériennes, au secours d'un Etat particulièrement victime de l'agresseur ».

« Les accords visés au précédent alinéa sont enregistrés et publiés par le Secrétariat de la Société des Nations. Ils restent ouverts à tout membre Etat de la Société qui voudrait y accéder ».

Ainsi ces accords particuliers : 1° ne jouent pas automatiquement comme dans le système de traité d'assistance mutuelle, mais seulement après l'injonction du Conseil; 2° ils sont enregistrés et publiés; 3° ils restent ouverts à tout Etat membre de la Société sans condition.

De cette façon, « ces traités particuliers apparaissent comme des préparatifs militaires analogues aux préparatifs économiques et financiers du système du Protocole¹ ».

En somme, l'édifice des sanctions constitué, comme le disait M. Bénès (rapporteur à la troisième Commission) à la vingt-cinquième séance de l'Assemblée plénière, « un véritable système de sécurité ferme et complet et présente à ce sujet, incontestablement, des garanties qui, si le reste du système fonctionne régulièrement, peuvent être entièrement suffisantes¹. »

V. *Menaces d'agression, mesures préventives* (Articles 7 et 8 du Protocole)

Le système du Protocole serait incomplet s'il n'avait pas prévu le cas de menace d'agression. Il se peut qu'un

1. Hans Wehberg, *op. cit.*, p. 104.

Etat attaque subitement un autre; mais presque toujours l'agression est précédée d'une période douteuse pendant laquelle l'agresseur éventuel surveille, augmente ses armements, appelle ses unités navales, procède aux divers mouvements de ses troupes, à des accumulations de matières premières, etc... Ces mesures constituent un grave danger pour la paix et la Société des Nations faillit à son devoir, si elle laisse s'accomplir toutes ces préparations sans prendre les mesures nécessaires pour les arrêter. Il vaut beaucoup mieux maintenir la paix que la rétablir. Ceci doit être la devise de la Société des Nations.

Le Protocole de Genève parle, dans l'article 7, de menace d'agression qui peut provenir d'un litige entre les parties. L'article 8 prévoit la menace d'agression, en dehors de conflits particuliers.

On discutait, avant la dernière guerre, si les parties ont le droit ou non, d'augmenter leurs armements, quand un conflit a été soumis à une instance arbitrale ou médiatrice; le traité Bryan, conclu le 7 août 1913, entre les Etats-Unis d'Amérique et le Salvador, interdisait, (article 4,) une augmentation progressive d'armements au cours de l'enquête; mais, dans les traités Bryan négociés ultérieurement, cette disposition a disparu¹.

Le Pacte de la Société des Nations ne contient pas non plus de disposition semblable, aucun texte n'oblige les Etats, à ne pas augmenter leurs armements pendant la procédure d'arbitrage ou de médiation. Les Etats signataires du Protocole, au contraire, conviennent, dans le cas d'un différend s'élevant entre deux ou plusieurs d'entre eux, à ne se livrer à aucune augmentation d'armements ou d'effectifs et à ne procéder à aucune mesure de mobilisation militaire, navale ou aérienne, industrielle ou économique, ni en général à aucun acte de nature à aggraver ou à étendre le différend, et ceci s'applique aussi bien avant que le différend ait été soumis à une procédure de règlement pacifique, qu'au cours d'une telle procédure (article 7, paragraphe 1).

Il ne s'agit pas d'une disposition dépourvue de sanctions. Il

1. Hans Wehberg, *op. cit.*, p. 104.

est du devoir du Conseil d'examiner toute plainte en violation des engagements ci-dessus; cette plainte pourrait lui être adressée par un ou plusieurs des pays intéressés; et, si le Conseil considère que la plainte est recevable, il doit, s'il l'estime convenable, organiser des enquêtes et des investigations dans un ou plusieurs des pays intéressés. Ces enquêtes et ces investigations devront être faites dans les délais les plus brefs, et les Etats signataires, s'engagent à donner toutes facilités pour leur exécution¹.

A la suite de ces enquêtes et investigations, le Conseil, si une infraction quelconque aux dispositions du présent alinéa est établie, a le devoir de sommer l'Etat coupable de cette infraction de la faire disparaître. L'Etat qui refuserait de le faire, sera déclaré par le Conseil coupable d'une violation du Pacte et du Protocole; le Conseil doit prendre, en outre, les mesures propres à faire cesser au plus tôt une situation de nature à menacer la paix de monde (article 7, alinéa 4).

Le Protocole ne précise pas quelles sont les mesures que le Conseil pourrait prendre; ses auteurs ont voulu laisser plus de latitude au Conseil dans cette matière. Il pourra donc prendre les mesures que lui-même juge appropriées à chaque cas concret. En tout cas, ces mesures, dit l'alinéa 3, de l'article 7, sont destinées uniquement à faciliter le règlement pacifique des différends et ne doivent préjuger en rien, de la solution elle-même. L'article 7, comporte enfin une disposition importante dérogeant à la règle générale de l'unanimité. Toutes les décisions qui pourraient être prises par le Conseil, en vertu de cet article, seront prises à la majorité des deux tiers.

D'après l'article 8 du Protocole, les Etats signataires prennent l'engagement de s'abstenir de toute action qui pourrait constituer une menace d'agression contre tout autre Etat. Cet engagement a une portée plus large que celui de l'article 7. Il s'applique dans tous les cas et non seulement, comme l'article 7, dans le cas où les parties sont séparées par un différend.

Si un Etat prétend qu'un autre Etat procède à des prépa-

1. Article 7, alinéa 2.

ratifs qui doivent être considérés comme une menace de guerre, par exemple : mobilisation clandestine, concentration des troupes, création des bandes armées tolérées par le Gouvernement, etc... Le Conseil appliquera le procédé précédent de l'article 7, c'est-à-dire organisera des enquêtes et des investigations, et, s'il arrive à la conclusion qu'il y a une infraction quelconque à l'article 8, il prendra, comme dans l'hypothèse de l'article 7 alinéa 4, « les mesures nécessaires en vue de faire cesser au plus tôt cette situation menaçante ».

Pour l'application de l'article 8, comme dans l'application de l'article 7, le Conseil prendra sa décision à la majorité des deux tiers. L'article 8 (*in fine*) se réfère entièrement à l'article 7, alinéas 2, 4, 5.

VI. Réduction des armements

Le Protocole avait pour but essentiel, de permettre la réduction des armements, et si ses dispositions ne donnent pas la solution de ce problème, tout au moins elles ont permis de la préparer et l'ont rendue possible.

« La réduction des armements, disait M. Bénès, dans le rapport général, résultera tout d'abord de la sécurité générale créée par la diminution des dangers de guerre, conséquence du système du règlement pacifique obligatoire prévu pour tous les différends. Elle résultera également de la certitude qu'aura l'Etat attaqué, d'être aidé économiquement et financièrement par tous les Etats signataires, et le secours serait particulièrement important dans le cas où l'agresseur serait une grande puissance capable de mener une guerre de longue durée. Et le rapporteur ajoutait : « Toutefois pour les Etats que leur situation géographique expose plus particulièrement à une agression, pour ceux dont les centres vitraux se trouvent à proximité de leurs frontières, les dangers d'une attaque brusquée sont tels qu'il ne leur sera pas possible d'établir le plan de réduction de leurs armements sur les seuls éléments politiques et économiques ci-dessus rappelés, quelle que puisse être leur importance ».

« Aussi a-t-on précisé, à diverses reprises, que beaucoup d'Etats auront besoin de connaître, avant la convocation de la Conférence pour la réduction des armements visés à l'article 16, le concours militaire sur lequel ils peuvent compter pour être en mesure d'apporter à la Conférence des propositions de réduction importante de leurs armements; cela pourra nécessiter des négociations éventuelles entre les Gouvernements et avec le Conseil, avant la réunion de la Conférence. C'est dans ce sens que doivent être compris les engagements visés par l'article 12 du Protocole (relatifs aux accords particuliers).

« C'est également en tenant compte de ces engagements ainsi que l'a spécifié le deuxième alinéa de l'article 17, que le Conseil, en dehors d'autres critères encore, devra établir le programme général de la Conférence¹. »

Ce programme élaboré par le Conseil sera mis à la disposition de la Conférence internationale de réduction des armements, qui devra être convoquée par le Conseil; et, la date de la Conférence était fixée, dans les termes de l'article 17 du Protocole même, au lundi 25 juin 1925. Tous les Etats, membres ou non de la Société des Nations, devaient y être invités.

Tout le système du Protocole n'entre en vigueur qu'à la condition qu'un plan pour la réduction et la limitation des armements ait été adopté par la dite Conférence, dans le cas où le plan adopté par la Conférence, n'arriverait pas à être exécuté, il appartiendra au Conseil de le constater, et, par l'effet de cette constatation, le Protocole deviendra caduc (article 21, alinéa 6). Ceci marque la liaison établie entre le Protocole et la réduction des armements. Si cette réduction ou limitation n'était pas exécutée, la caducité totale du Protocole en résulterait.

Le dernier alinéa de l'article 21 prévoit le cas où, les conditions nécessaires pour la mise en vigueur du Protocole, ayant été remplies, un Etat quelconque ne se conformerait pas, en ce qui le concerne, au plan adopté par la Conférence de réduction des armements, et le texte dit que cet Etat, ne pourrait alors bénéficier des dispositions du Protocole.

1. Rapport, p. 19.

Si, comme nous le voyons, la mise en vigueur du Protocole est conditionnée par l'exécution du plan de réduction des armements, la réunion de la Conférence internationale, qui devait s'occuper des armements est, elle aussi, conditionnée par la ratification du Protocole. L'article 17, alinéa 3, stipule : « Si, au moins la majorité des membres représentés en permanence au Conseil, et dix autres membres de la Société n'ont pas déposé leur ratification pour le 1^{er} mai 1925, le Secrétaire général de la Société, devra prendre immédiatement l'avis du Conseil pour savoir s'il doit annuler les invitations ou simplement ajourner la Conférence à une date ultérieure, qui sera fixée par le Conseil pour permettre la réunion du nombre nécessaire à la ratification ». Tout s'enchaîne donc, il n'y a pas d'arbitrage et de sécurité sans désarmement; il n'y a pas de désarmement sans arbitrage et sécurité.

Section IV

Echec du Protocole

Le Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux, avait été élaboré et paraphé au milieu du grand enthousiasme de la Ve Assemblée; immédiatement, quatorze Etats apportaient leurs signatures, d'autres signatures suivaient un peu plus tard. Quelque temps après, l'un d'eux ratifiait, c'était la Tchécoslovaquie. Le Conseil de la Société des Nations qui n'était pas resté indifférent à l'enthousiasme de l'Assemblée, se montra disposé à faire partie lui aussi, et avec la même ardeur, de l'état d'esprit que dénotait l'élaboration du Protocole.

Au lendemain de l'Assemblée de 1924, le Conseil de la Société des Nations, avait à accomplir un certain nombre de tâches importantes concernant la préparation de l'application éventuelle de quelques dispositions du Protocole. Il avait surtout à préparer le programme général pour la réduction et la limitation des armements, qui devrait être mis à la disposition de la « Conférence internationale pour

la réduction des armements » dont la convocation était prévue à bref délai. M. Bénès, alors rapporteur de la question des armements au Conseil, présenta à ce dernier, dès le 3 octobre 1924, un remarquable rapport sur l'organisation des travaux à effectuer où il disait : « La sécurité ne sera complète, que si cette Conférence aboutit; la Conférence n'aboutira que si les travaux préparatoires ont rendu possible l'application pratique des grands principes de collaboration, d'entr'aide, d'assistance de tout ordre affirmés dans le Protocole ».

Pours'acquitter promptement de ces travaux préparatoires, le Conseil décidait de se constituer en un « Comité du Conseil ». A ce Comité, les représentants titulaires des membres du Conseil avaient la faculté s'ils ne pouvaient assister à ces réunions, de se faire représenter par un suppléant. Ce Comité du Conseil, composé de dix membres, permettait à celui-ci d'exercer de manière très suivie son rôle de direction et de coordination à l'égard des différents organismes de la Société.

Mais les travaux préparatoires en vue de la mise en application éventuelle du Protocole n'ont pas été poussées plus loin, le Gouvernement britannique ayant demandé qu'ils fussent ajournés, afin que le Conseil pût prendre, d'une manière plus sûre à sa cession de décembre 1924, les décisions concernant l'action qui devait être poursuivie. La question est venue devant le Conseil, au mois de décembre 1924 à sa session de Rome. Au moment où la discussion du Protocole allait être mise à l'ordre du jour, le Gouvernement britannique demanda l'ajournement de la discussion de fond : Le Gouvernement britannique alors au pouvoir, n'était plus le cabinet travailliste. Dans les premières semaines d'octobre en effet, le cabinet Mac Donald avait été renversé, le parti conservateur avait repris le pouvoir et Sir Austin Chamberlain, Ministre des Affaires étrangères du nouveau Cabinet, donna comme raison de sa demande d'ajournement de l'examen de fond du Protocole, que le nouveau Cabinet n'avait pas eu le temps d'étudier comme il convenait le projet du Protocole.

C'était le Gouvernement britannique qui avait écarté le traité d'assistance mutuelle, ce fut aussi le Gouvernement

britannique qui fit échouer le Protocole de Genève. Cette constatation faite avec l'impartialité qu'exige la simple relation d'un fait, démontre combien est dure et difficile la route qui conduit à des accords internationaux de grande envergure¹.

Trois mois plus tard, le Conseil de la Société des Nations, tenait sa session à Genève, en mars 1925. C'est au cours des débats de cette session, que le sort du Protocole était définitivement fixé.

Le représentant de la France, M. Briand, lisait au nom de son pays une déclaration « d'adhésion », à l'œuvre du Protocole. M. Hymans, au nom de la Belgique, déclara que ce document réalisait « une chose considérable dans l'organisation de la paix », et lui conserva sa confiance. M. Scialoja, représentant de l'Italie critiqua « la structure technique du Protocole, mais faute de mieux, il déclara « conserver sa foi en la force des principes qui en constituent l'esprit² ».

De la part de la Grande-Bretagne, ce fut le refus net et catégorique, mais vu l'attachement du plus grand nombre des Etats à l'œuvre et aux principes du Protocole, la Grande-Bretagne ne se borna pas à le rejeter purement et simplement, mais elle avait soin d'accompagner son rejet de raisons et d'arguments multiples.

A la sixième séance du Conseil, M. Austin Chamberlain donna lecture d'une longue déclaration exposant les points de vue du Gouvernement britannique à l'égard du projet de Protocole. Cette déclaration fut un véritable réquisitoire contre celui-ci. Elle commençait par affirmer la sympathie de l'Empire britannique pour les principes même dont s'inspire le Protocole. « Je n'insisterai pas, déclarait M. Chamberlain, sur la sympathie avec laquelle l'Empire britannique ne manque jamais d'accueillir tout effort destiné à améliorer l'organisation internationale pour le maintien de la paix du monde. Arbitrage, désarmement, sécurité, tels sont les grands thèmes

1. Certains ont imaginé que si le Ministère Mac Donald était resté au pouvoir, le Protocole eût été ratifié par la Grande-Bretagne; nous ne le croyons pas cependant; les Gouvernements des Dominions, en effet, ont refusé d'approuver le Protocole et il paraît très douteux que la Grande-Bretagne eût accepté toute seule les charges et responsabilités que comportait celui-ci.

2. V. J. O. de la S. D. N., 6^e Assemblée du 4 avril 1925.

du Protocole et sur toutes ces importantes questions, l'Empire britannique a prouvé, non seulement en paroles, mais en actes, qu'il est animé du même esprit que la 5^e Assemblée de la Société des Nations et qu'il s'inspire du même idéal.

« Les Gouvernements qui se sont succédés en Grande-Bretagne ont, avec l'entière approbation des Dominions et de l'Inde, accueilli favorablement l'arbitrage, et non seulement en théorie, car ils ont en pratique largement fait usage de cette procédure. Ils ne se sont pas contentés de prêcher le désarmement, ils ont eux-mêmes désarmé jusqu'à la limite de la sécurité nationale, ils ont contribué de tous leurs moyens à créer et à soutenir la Société des Nations et la Cour permanente de justice internationale et les immenses sacrifices que l'Empire britannique n'a pas hésité à consentir pour la cause de la sûreté générale sont inscrits dans l'histoire de ces dernières années¹. »

« Mais, ajoutait tout de suite M. Chamberlain, le Gouvernement de Sa Majesté, ne saurait reconnaître que le Protocole sous sa forme actuelle, constitue la méthode la meilleure pour essayer d'accomplir la tâche visée. »

Les critiques et les objections que le Gouvernement britannique adressait au Protocole étaient nombreuses, en voici les principales :

1) Il s'opposait, en premier lieu, au principe de l'arbitrage universel et obligatoire. « Les objections que soulève ce principe, disait le Gouvernement britannique, pourraient aisément l'emporter sur ses avantages théoriques ». Le renforcement du système du Pacte pour la solution pacifique des différends internationaux lui apparaissait de nature à accroître les responsabilités et les charges déjà assumées par lui en vertu du Pacte de la Société des Nations. « Le Conseil, déclarait M. Chamberlain, se trouve appelé à régler de nouvelles catégories de différends, ainsi vont surgir de nouvelles occasions de braver ses décisions, et, naturellement, aussi de nouvelles occasions d'appliquer des mesures coercitives. Il n'est donc pas surprenant qu'en dehors même du problème du désarmement, la question des sanctions ait dû être longuement traitée dans les clauses du Protocole ».

1. S. D. N., *Journal officiel*, VI^e année, n^o 4, avril 1925. P. V. de la 33^e réunion du Conseil (9 et 14 mars 1925).

2) Le renforcement dans le Protocole de la procédure du règlement pacifique des conflits prévus par le pacte de la Société des Nations, n'obtenait donc pas la faveur du Gouvernement britannique, principalement parce qu'un tel renforcement aurait pour résultat de multiplier les occasions de recours aux sanctions, résultat que le Gouvernement britannique ne souhaitait pas. La déclaration de M. Austin Chamberlain, faisait remarquer que la sanction économique appliquée simultanément par tous les autres Etats du monde à un Etat qui, au point de vue économique, ne se suffit pas à lui-même, serait une arme d'une puissance incalculable. « C'était là, disait-il, l'arme même, ou quelque chose de très analogue en tout cas, que les auteurs du Pacte avaient à l'origine créée; à leurs yeux, c'était une arme qui, non seulement, évitait l'effusion de sang, mais qui était en outre d'un emploi peu onéreux, efficace et facile, dans le cas extrêmement improbable où il serait nécessaire d'y recourir; mais tout est changé, ajoutait M. Chamberlain, du fait de la simple existence en dehors de la Société des collectivités économiques puissantes. L'emploi des sanctions économiques pourrait contraindre les courants commerciaux à prendre des voies inaccoutumées et ne saurait les arrêter, il en résulterait sans doute de grands dommages pour l'Etat coupable, mais rien ne permet de croire qu'il en serait accablé ni même qu'il en serait le plus atteint ». La déclaration de M. Chamberlain insiste beaucoup sur le fait de l'existence en dehors de la Société des Nations des puissances dont la force et l'économie sont redoutables et sur l'affaiblissement qu'encourt la Société des Nations de ce fait.

« Personne au monde, disait-il encore, n'ignore que la Société des Nations telle qu'elle existe actuellement n'est nullement la Société telle qu'elle avait été prévue par les auteurs du Pacte. Ceux-ci ont, sans aucun doute, envisagé d'écarter, dans toute la mesure du possible les difficultés que pourrait créer l'absence de certains Etats dans la Société des Nations, mais ils n'ont jamais supposé que, parmi ces Etats, on compterait tant des plus puissantes Nations du monde et surtout ils n'ont jamais prévu que l'un d'entre eux serait les Etats-Unis d'Amérique. Ne serait-il pas des plus

imprudents d'augmenter les obligations déjà contractées sans tenir compte de la mesure dans laquelle le mécanisme du Pacte a déjà été affaibli du fait de l'absence de certains grands Etats ? Car, en réalité, la modification introduite, notamment en ce qui concerne les sanctions économiques, est une véritable transformation¹ ».

M. Chamberlain remarquait en outre que son Gouvernement ne partage pas l'opinion selon laquelle, sans sanction, la Société est impuissante et les traités ne sont que des chiffons de papier ; de telles théories lui paraissent non seulement dangereuses, mais en contradiction avec elles-mêmes. « Toute sanction mentionnée soit dans le pacte, soit dans le Protocole, disait M. Chamberlain, dépend des traités, et si les traités n'ont point de valeur, toutes les sanctions deviennent nécessairement vaines. Quoi que nous fassions, ajoutait-il, nous n'avons d'autres ressources que de nous fier en fin de compte à la parole donnée² ».

3) Le Gouvernement britannique s'opposa en troisième lieu au principe inscrit dans les articles 7 et 8 du Protocole, principe d'après lequel les Etats s'engagent à ne procéder à aucuns préparatifs de guerre ou à aucune augmentation de leurs armements et de leurs forces pendant la période de la procédure du règlement pacifique des différends ou même auparavant et dès qu'un différend existe entre deux ou plusieurs d'entre eux. L'intention de ces dispositions est la plus louable, disait le Gouvernement britannique, mais les auteurs du Protocole n'ont peut-être pas réfléchi suffisamment qu'elles pouvaient gêner la victime de l'agression plus encore que l'agresseur. « L'agresseur, expliquait-il, est libre de choisir, pour provoquer une querelle, le moment qui lui convient, puisqu'il a la faculté de disposer ses armées comme il le veut, pourvu seulement qu'il ne les mobilise pas et qu'il n'en augmente pas l'effectif. Lorsque le dispositif de ses forces est aussi favorable à ses projets qu'il peut l'espérer, il provoque le différend. Dès lors, la situation militaire ne peut plus pour le moment être modifiée ; ses troupes, qui sont plus ou moins dans une situation

1. *Journal officiel de la S. D. N., ibid.*

2. *Journal officiel, ibid.*

propice pour l'attaque, peuvent (et même doivent) demeurer dans cette position jusqu'à ce qu'il ait besoin de les utiliser. Il faut donc supposer par suite que les troupes de la victime qu'il vise sont dans une position défavorable pour la défense, mais elles sont tenues de rester dans cette position ou bien la victime pourrait se trouver accusée d'avoir violée le Protocole. Cette situation est-elle admissible, demanda le Gouvernement britannique. Peut-on concevoir qu'elle résiste un seul jour à l'épreuve ? Ce principe serait encore plus fâcheux, d'après le gouvernement britannique, si on l'applique aux forces maritimes. La valeur d'une flotte, disait-il, dépend tout entière de sa mobilité. Sa répartition est, en toute probabilité, tout à fait différente en temps de paix de ce qu'elle serait dans le cas d'une menace de guerre. Exiger que dès qu'il se produit un différend qui intéresse d'une façon quelconque une puissance maritime, exiger que les vaisseaux de cette puissance restent immuablement stationnés là où le hasard des conventions de la paix peut les avoir disposés, c'est demander à l'Etat menacé de renoncer à son droit indéniable de défense individuelle, renonciation à laquelle il est probable qu'il ne consentira jamais ».

4) Aux objections précédentes, le Gouvernement britannique ajoutait encore une vive critique des deux dispositions de l'article 15 du Protocole. La première disposition est celle qui stipule que l'Etat agresseur est tenu de réparer jusqu'à l'extrême de ses capacités les dommages dont il est responsable, la deuxième disposition protège l'Etat agresseur contre toute modification de son intégrité territoriale ou toute atteinte à son indépendance politique à titre de sanction. Il faisait remarquer que, dans ces deux cas, le Protocole est allé trop loin en établissant des règles rigides et qui doivent être appliquées sans détermination. Il peut arriver, disait-il, que dans une guerre provoquée par quelque situation très compliquée et dans laquelle se trouve impliqué un Etat qui n'est pas membre de la Société, la responsabilité des deux parties se trouve à peu près égale, quoique l'une d'elle seulement soit par définition l'agresseur; dans ces conditions, la Société des Nations n'éprouvera-t-elle pas quelques hésita-

tions si elle se trouve forcée de rejeter tous les frais de guerre sur une seule des parties.

D'autre part, mettre l'agresseur dans tous les cas à l'abri de tous préjudices sauf un préjudice pécuniaire, est-ce une solution satisfaisante. « Il se peut, disait la déclaration, que l'agression ait eu lieu sans provocation, qu'elle ait été conduite d'une façon barbare, qu'elle soit l'œuvre d'un Gouvernement corrompu et tyrannique, il se peut encore qu'elle soit le résultat inévitable d'une administration cruelle du côté de l'agresseur, le long d'une frontière mal tracée. Devons-nous poser pour toujours le principe que, dans un cas de ce genre, la Société ne fera rien pour empêcher le retour du crime, sinon demander de l'argent ? »

5) Le Gouvernement britannique ajoutait enfin une objection générale aux critiques particulières précédentes qui, elles, visaient telle ou telle disposition du Protocole; il soutenait que sous prétexte d'achever l'œuvre du pacte de la Société des Nations et d'en combler les lacunes, la 5^e Assemblée avait en réalité détruit l'équilibre de celui-ci et en avait modifié l'esprit. « L'insistance avec laquelle on parle à nouveau des sanctions, disait la déclaration lue par M. Chamberlain; les occasions nouvelles que l'on découvre pour leur emploi, l'élaboration d'une procédure militaire, suggèrent insensiblement l'idée que l'objet essentiel de la Société n'est pas tant de développer une coopération amicale et une harmonie consciente dans la conduite des affaires internationales que de maintenir la paix en organisant la guerre, et peut-être sur un plus grand pied... et certainement, ajoutait M. Chamberlain, de l'avis du Gouvernement de Sa Majesté, tout ce qui encourage l'idée que l'activité principale de la Société est tournée vers la guerre plutôt que vers la paix est de nature à l'affaiblir dans sa tâche fondamentale qui consiste à diminuer les causes de guerre, sans en faire d'autre part un instrument satisfaisant à tout égard pour l'organisation de grandes opérations militaires dans le cas où la nécessité s'en imposerait au monde¹ ».

1. *Ibid.*, *Journal officiel*.

Que penser de ces objections britanniques ? Remarquons tout d'abord que le Protocole en soi n'est pas à l'abri de toute critique. Comme toute œuvre humaine il contient des imperfections et des lacunes. Ainsi, pour citer un exemple, il est inexact de dire que le Protocole assure le règlement pacifique de tous les différends¹. Car nous avons vu, d'une part, que le système du Protocole ne s'appliquait pas à toute une catégorie de litiges à savoir : Ceux qui auraient pour objet la révision des traités et actes internationaux en vigueur, ou qui tendraient à mettre en cause le *statu quo* présent des Etats signataires, et que d'autre part, l'article 15, alinéa 8 du pacte de la Société des Nations qui exclut de la compétence des organismes internationaux chargés du règlement des conflits, les différends rentrant dans ce qu'on appelle « le domaine exclusif des Etats », demeure applicable sous l'empire du Protocole.

Donc deux grandes catégories de différends internationaux et non des moindres, demeurent en dehors du système de solution pacifique organisé par le Protocole.

Pourtant on cherche vainement une critique de cette nature dans la note britannique lue par M. Chamberlain au Conseil, les lacunes du Protocole n'inquiètent pas tant le Gouvernement de la Grande-Bretagne. C'est plutôt la hardiesse de celui-ci qui l'effraie. Les objections de la Grande-Bretagne au Protocole ne sont pas toutes irréfutables. Le Gouvernement britannique relevait comme grave défaut du Protocole ce qui semblait être un perfectionnement, à savoir : le principe de la solution pacifique obligatoire et exécutoire de tous les conflits² éventuels entre les signataires. Exactement comme l'Allemagne en 1899 et 1907, l'Angleterre aujourd'hui envisage avec très peu de sympathie la généralisation de l'arbitrage obligatoire dont à son avis les objections « pourraient aisément l'emporter sur ses avantages théoriques ». Il est évident que l'Angleterre n'aurait jamais consenti à soumettre à des arbitres la question de ses rapports de droit

1. Voyez par exemple rapport général présenté à la 5^e Assemblée au nom de la 1^{re} et 3^e Commission par MM. Politis et Benès, P. S.

2. Plus exactement du plus grand nombre de conflits puisque nous venons de rappeler que certaines catégories de conflits en sont exclues.

avec certains pays (avec l'Égypte par exemple). Le Protocole heurte l'opinion du Gouvernement anglais d'autre part parce qu'il parlait beaucoup des sanctions, des mesures de guerre contre l'agresseur éventuel, parce qu'il cherchait « à maintenir la paix en organisant la guerre ». Il est intéressant de remarquer en ce qui concerne cette question des sanctions, l'unité de vue entre le gouvernement conservateur et le gouvernement travailliste de M. Mac Donald, celui-ci comme nous l'avons vu quoique très partisan du principe de l'arbitrage obligatoire, était par contre peu favorable à l'organisation des sanctions et tout à fait hostile à l'augmentation de celles qui existaient déjà dans le pacte de la S. D. N.

Pour la Grande-Bretagne, appliquer les sanctions, c'est mettre la flotte britannique au service de la S. D. N. C'est ce qui répugne à l'opinion anglaise et cette répugnance explique l'attitude des différents gouvernements britanniques quelle que soit leur nuance à l'égard de l'article 16 du Pacte de la S. D. N. Les objections britanniques aux dispositions du Protocole dissimulent mal ces appréhensions. Il est vraiment inconcevable que l'organisation des sanctions contre l'agresseur éventuel et inconnu « encourage l'idée que l'activité principale de la S. D. N. est tournée vers la guerre plutôt que vers la paix et qu'elle est de nature à l'affaiblir dans sa tâche fondamentale qui consiste à diminuer les causes de guerre ».

« Je ne crois pas, disait très justement M. Briand que de placer des paratonnerres sur un édifice ait pour effet de créer la foudre, mais j'ai toujours considéré, ajoutait-il que c'était une grande précaution¹. »

Quant à l'absence de certaines grandes puissances, et en premier lieu des Etats-Unis d'Amérique de l'institution de Genève, il est certes regrettable, il est indéniable, que cette absence affaiblit l'autorité de la S. D. N. et qu'elle rend l'application des sanctions militaires, navales et aériennes, difficile mais cette absence doit-elle paralyser l'activité de la S. D. N. ? Doit-elle décourager ses membres ? Faut-il pour cela renoncer à prendre des précautions contre la guerre ? Faut-il renoncer

1. Discours de M. A. Briand au Conseil en mars 1925 (7^e séance). Voyez *Journal officiel*, VI^e année, 4 avril 1925.

à toutes applications sérieuses des mesures coercitives ? Tous les membres de la S. D. N. ne sont pas heureusement de cet avis. Le représentant de la France au Conseil, M. Briand, déclarait que « plus la S. D. N. montrera sa confiance en elle-même, plus elle agira et plus elle exercera sur les peuples, sur les gouvernements, la force de pression qui, peu à peu, les obligera à rejoindre ceux qui en font déjà partie ». Rien de plus exact.

Et, en réalité, derrière ces objections plus ou moins sérieuses du Gouvernement britannique se cachent les instincts égoïstes d'un peuple à qui sa situation géographique et politique impose la prudence et qui estimait qu'en signant le Protocole, il serait allé très loin et aurait trop engagé sa responsabilité¹.

Quoiqu'il en soit, l'opposition de la Grande-Bretagne appuyée par les Dominions, a brisé l'œuvre du Protocole, mais depuis que le chef-d'œuvre a été brisé, on a sans cesse cherché à en utiliser les morceaux.

La première tentative de ce genre a été faite l'année même de l'échec du Protocole, en 1925, avec les accords de Locarno.

1. « Il est certain, écrivait le professeur anglais P. S. Noël Baker (*The Geneva Protocol*, p. 2) que le peuple britannique ne pourrait accepter ni le Protocole ni aucun autre engagement international, si une telle acceptation n'est pas recommandée par les intérêts exclusivement britanniques. Les Anglais disait-il aussi, ont toujours prouvé qu'ils exécutent pleinement les obligations qu'ils auraient pris mais ils ont toujours maintenu et, maintiennent aujourd'hui encore, que leur premier devoir est envers eux-mêmes et envers le Grand Empire sur lequel ils règnent et qu'ils guident et, dont les parties se trouvent dispersées à travers le monde. »

TROISIÈME PARTIE

Solution régionale du Problème de la
Sécurité

CHAPITRE PREMIER

LA CONCEPTION RÉGIONALISTE

L'échec du Protocole de Genève semblait reculer encore une fois la solution hautement désirée du problème de la sécurité internationale. Chaque fois qu'on paraissait arriver à résoudre le problème, des difficultés surgissent mettant bas tout l'édifice qu'on venait péniblement d'édifier. Après six ans de recherches et de formules pour établir la sécurité, la situation internationale demeurait presque la même qu'en 1919, en dehors des traités d'alliances. Les dispositions du Pacte de la Société des Nations restaient seules comme principales garanties pour assurer la sécurité du monde bouleversé par la Grande Guerre. Mais l'examen et les résolutions interprétatives de la Société des Nations avaient affaibli l'efficacité de certaines de ces dispositions, notamment les articles 10 et 16, ou tout simplement avaient démontré que celles-ci n'étaient pas aussi solides que l'on avait imaginé.

Le Protocole de Genève avait précisément pour but de compléter le système du Pacte, mais son échec entraîna une sorte de défiance générale non seulement contre toutes possibilités de voir accepter par les Etats un système de garanties précis et efficace, mais encore contre la Société des Nations elle-même.

Au mois de février 1925¹, au milieu de ce découragement général, entraîné par l'échec du Protocole, une éclaircie apparaissait qui allait donner à la solution du problème de la

1. Le 9 février 1925 l'ambassadeur d'Allemagne à Paris remettait au Président du Conseil français la note allemande qui ouvrait les négociations relatives au Pacte rhénan.

sécurité une tout autre direction que celle poursuivie jusqu'alors, et qui allait inaugurer une ère vraiment nouvelle dans l'histoire de ce problème.

Comme nous l'avons vu, on a aperçu tout d'abord la solution du problème dans des traités de garanties à trois ou à deux renouvelés des traités d'alliance d'avant guerre et qui loin de conduire à la sécurité engendrent au contraire la méfiance et la peur et mènent à la course aux armements. On a cherché ensuite à résoudre ce problème par un système général d'assistance ou de garantie mutuelle, basé lui aussi sur la force et les alliances particulières et dans lequel on prétendait enserrer indistinctement tous les Etats du monde. Après, on essaya d'améliorer ce système et d'atténuer sa rigueur en introduisant le principe de l'arbitrage¹. En 1925, on s'aperçoit que la solution pratique du problème de sécurité ne peut être recherchée dans des conceptions générales, comprenant tous les Etats du monde, mais dans des accords régionaux conclus entre les Etats les plus intéressés au maintien de la paix dans une région déterminée du globe, et qui ne seront pas dirigés contre certains Etats déterminés dont les différends avec les parties contractantes pourraient faire renaître des conflits, mais qui seront au contraire négociés avec ces Etats.

La question du régionalisme à laquelle le pacte de la Société des Nations avait prêté, en 1919, très peu d'attention, s'imposa par la suite à peu près dans tout le domaine et apparemment comme la seule méthode pratique pour assurer efficacement la sécurité européenne.

C'est une erreur de croire que le problème de la sécurité est susceptible d'une solution unique et uniforme pour tous les Etats du monde. En voulant par un même acte, convention ou traité général assurer la paix et la sécurité de tous les Etats membres de la Société des Nations, on risque fort bien de n'assurer la sécurité d'aucun d'entre eux, car une pareille solution ne tient pas assez bien compte de la situation géographique ou des circonstances économiques, politiques ou autres, qui pourront être radicalement différentes d'une partie du globe à

1. M. Marcel Sibert, *La sécurité internationale et les moyens proposés pour l'assurer* p. 44 (extrait de la *R. G. D. L. P.*).

une autre. La sécurité générale ne sera que le résultat des sécurités régionales, ou elle ne sera pas.

Le régionalisme n'exclut pas l'universalité; il est bien et beau que les divers Etats du monde soient unis par des actes et des conventions générales visant à assurer la paix et la concorde dans tout le globe, ou qu'ils fussent membres d'une Société universelle des Nations; mais pour que cette Société fonctionne bien et pour que ces actes ou conventions générales réalisent d'une façon heureuse leur but de pacification, il faut que la bonne entente règne à l'intérieur de cette Société et parmi les différents groupes, et dans les diverses régions; or, ceci ne peut être réalisé que par des accords particuliers négociés par les Etats les plus directement intéressés et dont les différends pourraient faire renaître des conflits. Le régionalisme est donc la condition de l'universalité et l'entente régionale est le premier pas vers l'entente mondiale. C'est en progressant, en gagnant une région du monde après une autre que la paix régionale deviendra la véritable paix universelle.

On a justement reproché au Pacte son uniformisme exagéré; les articles 10 et 16 surtout soulevaient d'insurmontables difficultés d'organisation pratique qui ont montré combien il est chimérique de vouloir assurer la sécurité à tous les Etats membres de la Société quelles que fussent leurs situations géographiques et les risques que de ce chef ils pouvaient courir, par des mesures générales imposées à tous. Aux uns les prévisions du Pacte apparaissaient comme manifestement insuffisantes à les garantir, aux autres, elles semblaient trop lourdes et trop périlleuses pour s'engager à les assumer¹.

Le Pacte de la Société des Nations, il est vrai, fait allusion aux ententes régionales, mais d'une façon énigmatique et insuffisante. L'article 21 déclare « que les engagements internationaux tels que le traité d'arbitrage, et les ententes régionales comme la doctrine de Monroë, qui assurent le maintien de la paix, ne seront considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte ».

Dès la réunion de la première Assemblée de la Société des Nations, M. Bénès (Tchécoslovaquie), l'un des principaux

1. Georges Scelle, *Une crise de la Société des Nations*, p. 189.

auteurs de la petite entente, proposa d'ajouter à cet article un amendement sous forme de deux alinéas nouveaux ainsi conçus :

« Tous accords entre les membres de la Société tendant à prévoir ou à compléter les engagements en vue du maintien de la paix ou de la collaboration internationale tels qu'ils sont stipulés dans le Pacte, pourront être non seulement approuvés par la Société des Nations, mais encouragés et négociés sous ses auspices à la condition que ces accords soient conformes aux stipulations du Pacte.

« Des conférences spéciales des membres intéressés de la Société pourront être convoquées dans ce but par le Conseil ou par l'Assemblée. »

Cet amendement tchécoslovaque suscita au sein de l'Assemblée certaines craintes; on redoutait surtout le retour aux alliances d'avant-guerre, alliances qui avaient toujours une pointe dirigée contre un Etat ou un groupe d'Etats. La Commission des amendements approuva cet amendement tchécoslovaque, mais la I^{re} Commission de la 2^e Assemblée estima qu'il valait mieux ne pas amender l'article 21 du pacte et se contenter d'une déclaration interprétative de cet article, et à la fin, on renonça même à cette idée, et la I^{re} Commission se borna à demander à l'Assemblée d'approuver les conclusions suivantes : « La Commission propose à l'Assemblée de maintenir l'article 21 dans sa teneur actuelle et attire son attention sur le fait que les accords conclus entre les membres de la Société des Nations tendant à préciser ou à compléter les engagements en vue du maintien de la paix et de la collaboration internationale, tels qu'ils sont stipulés par le Pacte, peuvent être considérés comme de nature à contribuer aux progrès de la Société dans la voie des réalisations pratiques. De tels accords peuvent aussi être négociés sous les auspices de la Société des Nations par exemple dans des Conférences spéciales avec son concours¹ ».

Après l'échec du Protocole de Genève, la question du régionalisme en ce qui concerne la sécurité fut reprise sous une forme modifiée par le Gouvernement britannique. M. Austin

1. Georges Scelle, *op. cit.*, p. 183-189.

Chamberlain s'en montrait le chaud partisan, il faisait à la séance du Conseil de la Société des Nations du 13 mars 1925, l'importante déclaration suivante :

« Les craintes obsédantes qui sont la raison des armements formidables ont peu de rapports avec les malentendus ordinaires, inséparables de la vie internationale (comme de la vie sociale), malentendus que la Société est si parfaitement propre à régler. Elles naissent de causes profondes d'hostilités qui, pour des raisons historiques ou autres, divisent de grands et puissants Etats. Il se peut que ces craintes soient sans fondement, mais si elles existent, on ne saurait réussir à les apaiser, même avec la méthode la plus parfaite qui soit pour régler les différends particuliers par voie d'enquêtes et d'arbitrage; car, ce qu'on redoute dans ce cas, ce n'est pas l'injustice, mais la guerre, la guerre entreprise délibérément dans une intention de conquête ou de revanche. Et, s'il en est ainsi, existe-t-il pour apaiser des craintes de cet ordre, de meilleur moyen que celui d'adopter un plan dominant au monde entier l'assurance qu'une telle guerre serait vouée à un échec certain ? ».

A cette question posée, il répond : « Puisqu'il n'y aurait pas avantage à renforcer les dispositions générales du Pacte, et puisque les « cas extrêmes » que la Société pourra être appelée à résoudre, intéresseront probablement certaines Nations ou certains groupes de Nations, davantage que d'autres, le gouvernement de Sa Majesté en conclut que la meilleure solution serait de compléter le Pacte en coopération avec la Société par des accords spéciaux pour répondre à des nécessités spéciales. Il va sans dire que ces accords devront avoir un caractère purement défensif, être conçus dans l'esprit du Pacte et exécutés en toute harmonie avec la Société des Nations et sous ses auspices. « Le Gouvernement de Sa Majesté est d'avis qu'on ne saurait mieux atteindre ce but qu'en liant entre elles les Nations les plus directement intéressées, et dont les différends pourraient faire renaître des conflits par des traités élaborés avec le seul objet de maintenir entre ces Nations une paix durable. En restant dans les limites du Pacte, il sera difficile de trouver un remède plus prompt à nos maux actuels et une garantie plus sûre contre de futures calamités ».

Les « accords spéciaux » proposés par Sir Austin Chamberlain pour résoudre le problème de la sécurité ont le grand avantage sur ceux proposés dans l'amendement tchécoslovaque, ou ceux que nous avons trouvés, en examinant le projet d'assistance mutuelle, de n'être pas dirigés contre un Etat ou un groupe d'Etats, mais d'être négociés avec ceux-ci.

Le Gouvernement britannique spécifie, en effet, dans la déclaration précédente, qu'il est d'avis que la meilleure solution consiste à « lier entre elles les Nations les plus directement intéressées et dont les différends pourraient faire renaître des conflits, par des traités élaborés avec le seul objet de maintenir entre ces Nations une paix durable ». Ce ne sera plus la politique d'alliance, mais la politique d'entente et de compréhension mutuelle.

La solution régionale du problème de la sécurité sur la base de l'entente mutuelle trouva sa réalisation pratique pour la première fois en Europe dans les accords de Locarno qui visent, avant tout à assurer le maintien de la paix dans la région qui a servi et resservi au cours de l'histoire de théâtre des grandes guerres, la région Rhénane, en liant ensemble les Etats les plus directement intéressés, l'Allemagne d'une part, et la France et la Belgique d'autre part, sous la garantie de deux grandes puissances d'Europe occidentale, la Grande-Bretagne et l'Italie.

CHAPITRE II

LES ACCORDS DE LOCARNO

Section I

Les antécédents des accords de Locarno

La conclusion des accords de Locarno fut précédée par de longues négociations. Pour en découvrir les signes annonciateurs, il faut remonter à la fin de décembre 1922.

A) *L'offre du chancelier Cuno (décembre 1922)*

A la fin de décembre 1922, le Secrétaire d'Etat américain, M. Hughes, fut prié par l'ambassadeur d'Allemagne à Washington de communiquer à M. Jusserand, ambassadeur français, la proposition suivante du chancelier du Reich, M. Cuno. « Les gouvernements allemands, anglais, français et italien s'engagent solennellement, les uns vis-à-vis des autres, et promettent à celui des Etats-Unis de ne pas faire la guerre pendant une génération, soit trente ans, à moins que la guerre ne soit décidée par un vote populaire ce qui rendrait la guerre virtuellement impossible¹. »

Dans un discours qu'il prononça à Hambourg, le 31 décembre, le chancelier du Reich, M. Cuno, déclarait : « Pour prouver à la France que nous n'avons pas d'idées belliqueuses et qu'elle pourrait évacuer sans craintes la rive gauche du Rhin, nous avons fait savoir au Gouvernement français que l'Allemagne était prête à remettre en commun avec la France et les autres puissances ayant des intérêts

1. M. Sibert, *La sécurité internationale et les moyens proposés pour l'assurer* p. 40.

sur le Rhin, entre les mains d'une grande puissance n'ayant pas d'intérêts sur le Rhin, un engagement solennel par lequel ces Etats s'engageraient pendant une génération à ne pas se faire la guerre sans y être autorisés par un plébiscite. La France a refusé cette offre ».

M. Poincaré avait en effet rejeté l'offre du Gouvernement allemand. Elle lui paraissait suspecte à plusieurs égards.

Si l'Allemagne voulait réellement montrer ses bonnes intentions, pourquoi limite-t-elle la renonciation de faire la guerre à une période de trente ans ? Cette période est très courte et précisément pendant ces trente années, l'Allemagne est incapable de faire la guerre. Cela veut donc dire qu'elle renonce à la guerre tant qu'elle ne peut pas la faire, mais dès le moment où elle se sent forte, elle reprend sa liberté; loin de montrer les bonnes intentions de l'Allemagne, cette limitation, au contraire, les rendaient suspectes. D'ailleurs, même pendant cette période de trêve, la guerre n'est pas totalement exclue; un plébiscite plus ou moins formel peut autoriser les gouvernements à y revenir. Or, comme l'écrivait M. Sibert, il suffit de rappeler avec quelle aisance les opérations plébiscitaires peuvent engendrer les résultats désirés par les gouvernements pour comprendre l'inanité de la garantie offerte¹.

D'autre part, l'Allemagne était loin d'avoir exécuté ses engagements inscrits dans le traité de Versailles; la question des réparations surtout, barrait la route à tout rapprochement. Or, précisément, l'offre allemande fut formulée à la veille de la Conférence de Paris, où les alliés allaient prendre part à cette question épineuse. L'offre du Chancelier Cuno n'avait-elle pour objet que de provoquer une confusion à la veille de la réunion de cette Conférence ?

On peut adresser à la proposition allemande d'autres critiques encore.

1° L'engagement de ne pas recourir à la guerre pendant trente ans n'était accompagné d'aucun recours obligatoire à une procédure de solution pacifique des litiges¹;

2° l'offre allemande ne dit pas un mot de l'est européen.

1. Marcel Sibert, *op. cit.*, p. 40.

« La proposition de non agression contre la France, l'Italie et l'Angleterre, disait la dépêche de M. Poincaré à M. Jusserand, laisserait l'Allemagne entièrement maîtresse d'attaquer nos petits alliés, notamment la Pologne et la Tchécoslovaquie et même des neutres comme le Danemarck pour reprendre les territoires habités par les Danois ou des Polonais, et pour recommencer à préparer son hégémonie sur l'Europe. Nous savons très bien dès maintenant que le jour où l'Allemagne voudra faire la guerre, c'est sur les petites Nations qu'elle se rejettera. Son plan de non agression lui en laisserait le droit et nous interdirait de venir à leur secours »¹.

3^o enfin l'offre n'avait qu'un seul but, elle visait comme l'avoua le Chancelier Cuno lui-même, dans son discours de Hambourg, provoquer l'évacuation de la rive gauche du Rhin.

L'offre du Chancelier Cuno a donc complètement échoué, et ni les Etats-Unis, ni l'Angleterre ne montrèrent aucune indication d'y souscrire.

Si on dégage cette offre des critiques qui lui étaient adressées et qu'elle a d'ailleurs, grandement méritées, et si on faisait abstraction des préoccupations nationales qui ont poussé le Gouvernement Allemand à faire cette offre, il reste vraie l'idée qui se trouve à sa base même est très féconde. Inviter les deux rivales ennemies d'hier, et peut-être aussi les ennemies de demain à s'entendre, à négocier, à s'expliquer, à constituer ensemble l'œuvre de pacification de l'Europe, voilà le chemin, le seul chemin de la sécurité.

Pour cela et malgré tout, l'offre du Chancelier Cuno marque une date très importante dans l'histoire de ce problème. Son plus grand défaut, pensons-nous, est d'être en avance sur son temps. Les rapports franco-allemands étaient encore extrêmement tendus, et ils le devenaient encore plus, après l'échec de cette offre.

B) *L'occupation de la Ruhr*

Le 11 janvier 1923, l'Allemagne n'exécutant toujours pas ses engagements relatifs aux réparations, le Gouver-

1. Documents relatifs au Pacte de sécurité, *Livre jaune*.

nement français, d'accord avec le Gouvernement belge, et, en se basant sur le fameux paragraphe 18 de l'annexe 11, partie VIII du traité de Versailles, a décidé l'occupation de la Ruhr à titre de sanctions.

Le Gouvernement français, croyait peut-être que l'Allemagne céderait instantanément, comme elle avait cédé en 1920, lors de l'occupation de Francfort. Il n'en était pas ainsi, et l'Allemagne opposa alors « sa résistance passive ». Cette occupation de la Ruhr, a déclenché en Allemagne un ouragan de haine contre la France et la Belgique. Elle faisait ressortir d'autre part, les divergences de vue entre l'Angleterre et la France. Celle-ci n'avait pas réussi à ramener l'Angleterre, à ses vues. Le Gouvernement anglais, et l'opinion publique anglaise étaient tout à fait hostiles à cette occupation.

Pareilles circonstances ne permettaient pas de parler d'un pacte de non agression.

C) *L'offre de M. Stresmann*

Pourtant une deuxième offre, plus modeste que celle du Chancelier Cuno, fut faite par M. Stresmann. Aux mois de mai et de septembre 1923, M. Stresmann proposait de négocier avec la France un accord pour résoudre toutes les difficultés au moyen de l'arbitrage. La France occupant la Ruhr, était fondée à croire que cette nouvelle offre n'était qu'une manœuvre de la part de l'Allemagne, pour évacuer la Ruhr.

Les rapports franco-allemands sont devenus meilleurs en 1924. Cette année a vu réaliser le plan Dawes qui régla d'une manière provisoire, mais satisfaisante, la question épineuse des réparations qui fut la pomme de discorde entre ces deux pays. Le moment semblait donc plus favorable pour envisager de nouveau, la conclusion d'un Pacte de sécurité. Aux mois de janvier et février 1925, des discours de M. Herriot et du Chancelier Luther, ont préparé le terrain à une entente franco-allemande.

D) *Les intérêts britanniques*

D'autre part, la Grande Bretagne ne peut qu'être heureuse de la solution du problème de la sécurité par des négociations

directes franco-allemandes. L'industrie et le commerce britanniques, ont beaucoup souffert de la grande guerre; les Anglais souhaitaient ardemment le retour aux relations normales en Europe, or, ceci était impossible tant que les rapports entre ces deux grandes puissances européennes, la France et l'Allemagne, restaient tendus. Le plan Dawes, a apporté une certaine détente dans les rapports économiques, mais, l'autre question, le problème de sécurité, restait sans solution.

Ce fut pourtant en 1923, comme en 1924, l'attitude intransigeante de la Grande-Bretagne, qui faisait échouer, et le traité d'assistance mutuelle, et le Protocole de Genève. Mais cette attitude ne doit pas étonner, elle exprima la politique traditionnelle de ce pays.

La Grande-Bretagne a toujours cherché à maintenir entre les puissances européennes, une sorte d'équilibre en ne s'engageant avec aucune d'elles, en un mot, de jouer le rôle d'arbitre. Elles ne prend des engagements que là seulement, où ses intérêts sont vraiment en jeu. Elle trouve déjà énormes les obligations du Pacte de la Société des Nations. Or, celles qui découlent du traité d'assistance mutuelle, et à plus forte raison du Protocole de Genève, sont plus onéreuses et plus précises. D'autre part, les garanties qui s'y trouvent inscrites, sont extrêmement vastes. Or, ce qui intéresse la Grande Bretagne, c'est avant tout l'Europe Occidentale, c'est le *statut quo* Rhénan.

Avant la guerre, la neutralité belge paraissait garantir les intérêts britanniques dans cette région. Il ne faut pas qu'Anvers, « ce pistolet dirigé contre l'Angleterre » tombe dans des mains fortes; il faut donc tenir en équilibre l'Allemagne et la France. Un trop grand relèvement de l'une de ces deux grandes rivales, mettrait en danger cette partie de l'Europe si sensible. Si donc, un événement se produisait, dans cette partie, le Gouvernement britannique trouverait derrière lui, la force de l'opinion publique pour intervenir. Ceci fut mis en relief au début de la Grande Guerre. Alors que le Gouvernement britannique hésitait sur l'attitude à prendre à propos du grand drame qui s'esquissait, se produisit la violation de la neutralité belge par l'Allemagne.

Immédiatement, le Gouvernement anglais sortit de son hésitation et déclara la guerre, car ses intérêts étaient alors menacés. Mais la neutralité belge n'est plus en vie, il est compréhensible que la Grande-Bretagne songe à remplacer cette garantie par une autre de même nature. Mais les anglais ne se croient pas intéressés dans l'Est européen; la frontière orientale du Reich leur importe peu. « Jamais l'Angleterre, écrivait M. Péri ne consentirait à verser une goutte de sang, ni à dépenser un « penny » pour assurer à la Pologne son intégralité territoriale. L'idée qu'ils pourraient être entraînés dans une conflagration européenne pour le port de Dantzig ou la Haute Silésie est insupportable à tous les anglais. Il leur serait impossible de persuader aux Dominions que le sort de l'Europe est lié à celui de la Vistule¹ ».

D'ailleurs, une grande partie de l'opinion britannique trouve inique la division de l'Allemagne en deux tronçons par le corridor polonais et la séparation de Dantzig du reste de l'Allemagne pour la constituer en une ville libre sous l'influence polonaise.

L'attitude défavorable de Lloyd George lors des travaux de la Conférence de la paix pour tracer les frontières est de l'Allemagne ne faisait que refléter l'opinion de ses compatriotes.

Cette politique traditionnelle de la Grande-Bretagne soucieuse avant tout de ses intérêts propres, nous explique le peu de faveur qu'ont eu auprès de l'opinion publique et des hommes d'Etat britanniques les deux œuvres de la Société des Nations, le projet d'assistance mutuelle et le protocole. Cette même politique apparaît clairement dans les négociations qui ont précédé directement les accords de Locarno.

Section II. — Le mémorandum allemand du 9 février 1925.

Le 9 février 1925, l'ambassadeur d'Allemagne à Paris M. Von Hoesch remet à M. Herriot, Président du Conseil, Ministre des Affaires Etrangères, un mémorandum disant « qu'en considérant les différentes possibilités, qui se présentent en faveur

1. Péri, *De Genève à Locarno*, p. 110.

d'un règlement de la question de la sécurité, l'on pourrait s'inspirer d'une idée analogue à celle qui a fait l'objet de la proposition formulée en décembre 1922 par M. Cuno, Chancelier du Reich à cette époque; l'Allemagne pourrait, par exemple, donner son adhésion à un pacte par lequel les puissances intéressées au Rhin, notamment l'Angleterre; la France; l'Italie, s'engagent solennellement et devant le Gouvernement des Etats-Unis pour une période prolongée et qui serait encore à déterminer, à ne point faire la guerre l'une contre l'autre. Avec un tel Pacte, un traité d'arbitrage étendu entre l'Allemagne et la France pourrait se combiner tel qu'il en a été conclu au cours des dernières années entre différentes puissances européennes. L'Allemagne est disposée à conclure avec toutes les autres puissances de pareils traités d'arbitrage qui garantiraient une décision paisible aux conflits juridiques et politiques.

« D'autre part, l'Allemagne estimerait comme acceptable un Pacte qui garantit formellement le statu quo territorial actuel sur le Rhin. Un tel Pacte pourrait être conclu en ces termes; que les Etats intéressés au Rhin s'engageraient réciproquement à observer rigoureusement le statu quo territorial sur le Rhin et qu'ils garantissent non seulement conjointement, mais aussi tout Etat séparément, l'observation de cet engagement et qu'ils considéreraient tout acte dérogatoire à cet engagement comme une cause commune et comme leur propre cause.

« Dans le même ordre d'idées, les Etats contractants pourraient garantir dans ce Pacte l'exécution de l'obligation visant la démilitarisation des territoires rhénans à laquelle l'Allemagne s'est engagée dans les articles 42 et 43 du traité de Versailles. A un tel Pacte pourraient également être jointes des conventions d'arbitrage du genre susmentionné entre l'Allemagne et tous les Etats qui seraient prêts eux aussi à conclure de telles conventions.

« Aux exemples mentionnés, on pourrait ajouter encore d'autres possibilités de résoudre cette question (sécurité), de même, il serait possible de combiner, de manière ou d'autre, les idées sur lesquelles ont été fondés ces exemples. On devra examiner en outre, s'il ne serait pas à recommander de for-

muler le Pacte de sécurité de telle manière qu'il préparerait une convention mondiale comprenant tous les Etats dans le genre du Protocole pour les règlements pacifiques des différends internationaux établis par la Société des Nations, de sorte qu'il serait absorbé par une telle convention mondiale et incorporé à celle-ci dans le cas où cette convention serait réalisée¹. »

Le mémorandum allemand du 9 février 1925 reprend donc en la développant, l'offre du chancelier Cuno, de la fin de décembre 1922. La date même du mémorandum, le 9 février, appelle quelques réflexions.

Le Conseil de la Société des Nations devait se réunir au mois de mars suivant et c'est à cette réunion qu'on allait s'occuper du sort du Protocole de Genève; l'opposition que souleva chez certains pays et surtout en Grande-Bretagne, le texte de ce Protocole était déjà connue². A peine était-il né qu'on prévoyait déjà sa mort et on se demandait par quoi il serait remplacé. Le 5 décembre 1924, M. Chamberlain en route pour Rome où il va assister à la session du Conseil de la Société des Nations, s'entretient à Paris avec M. Herriot, et le « Times » écrit alors que MM. Chamberlain et Herriot se sont entretenus de la sécurité de la France et de la nécessité au cas où le Protocole serait abandonné, de trouver un autre moyen de sauvegarder les intérêts légitimes de la France³.

C'est à cette époque que dans certains milieux anglais et français on parlait d'une alliance militaire Franco-Britannique pour remplacer le Protocole mort-né.

Le premier janvier 1925, le Daily Telegraph exposait l'état du problème de la sécurité et prévoyait trois solutions : Pacte défensif Anglo-français et Anglo-belge, ou bien garantie britannique du territoire belge, ou bien enfin quadruple Pacte avec la participation de l'Allemagne⁴.

Le mémorandum allemand fut remis quelques semaines plus tard. Dès lors, sa raison apparaît : éviter que la solution

1. Ministère des Affaires Etrangères, *Documents relatifs au Pacte de sécurité* n° 1.

2. Marcel Libert, *La sécurité internationale*, p. 40 et 41.

3. Cité par Péri, *op. cit.*

4. Péri, *ibid.*

du problème de sécurité soit faite en dehors de l'Allemagne, c'est-à-dire contre elle. Il avait encore une autre raison : donner confiance d'abord pour obtenir ensuite l'évacuation de la zone de Cologne, les gouvernements alliés avaient en effet un mois auparavant déclaré au Gouvernement allemand que l'état d'exécution du traité de paix par l'Allemagne ne leur permettait pas de faire bénéficier celle-ci de l'évacuation partielle anticipée envisagée par l'article 429 (1^o) du dit traité¹.

En tranquillisant la France sur sa sécurité, le Gouvernement allemand pourrait ensuite réclamer l'évacuation anticipée de la Rhénanie ou tout au moins l'allégement du régime de l'occupation.

Il y avait enfin une troisième raison qui n'a pas frappé l'attention aussi bien que les deux premières; c'est que l'Allemagne elle aussi a besoin de sécurité. Désarmée et entourée de voisins puissamment armés, située au centre de l'Europe et ayant au cours de son histoire servi de champ de batailles à de grandes guerres, l'Allemagne ne se sent pas évidemment à l'abri de tout danger.

Quels qu'en soient les mobiles, l'offre allemande du 9 février constitue un événement d'une grande importance; il vise à substituer à la politique de méfiance celle de l'entente et de la confiance.

Pour assurer la sécurité dans une région qui fut une route séculaire d'invasions, l'Allemagne propose la conclusion entre les puissances intéressées au Rhin d'un Pacte qui pourrait s'inspirer des principes suivants :

1^o) Renonciation de la part des Etats intéressés au Rhin de recourir à la guerre pour un temps prolongé et qui est à déterminer.

C'est l'ancienne idée du Chancelier Cuno, toutefois, avec cette légère différence que le mémorandum du 9 février parle d'une période prolongée au lieu de fixer celle-ci à trente ans.

2^o) Respect rigoureux du statu quo territorial des régions rhénanes avec garantie conjointe et séparée des Etats contractants de garantir par le même Pacte l'exécution des obligations relatives à la démilitarisation des territoires rhénans résultant

1. Sibert, *op. cit.*, p. 41.

pour l'Allemagne des articles 42 et 43 du traité de Versailles.

3^o) Dans les deux cas, l'Allemagne se déclare disposée à conclure avec la France ainsi qu'avec les autres Etats intéressés au Rhin des traités d'arbitrage garantissant une solution paisible des conflits juridiques et politiques.

4^o) Le mémorandum ajoutait même que l'Allemagne était prête à conclure avec tous les Etats qui s'y montreraient disposés des traités d'arbitrage de même genre.

Rien ne s'oppose d'ailleurs, comme le dit le mémorandum, à combiner de manière ou d'autre les idées sur lesquelles ont été fondés ces principes c'est-à-dire de répudier par un Pacte solennel le recours à la guerre entre les puissances contractantes et de garantir, par le même Pacte, le Statu quo Rhénan, ainsi que l'exécution rigoureuse des articles 42 et 43 du traité de Versailles et de compléter le tout par des traités d'arbitrage, envisageant la solution pacifique de toutes sortes de litiges.

Section III — Les négociations franco-britanniques.

L'offre allemande cette fois-ci était appréciable, le Gouvernement français a accepté d'entrer en négociation avec le Gouvernement allemand, mais il déclarait ne pas pouvoir répondre immédiatement au mémorandum allemand avant d'avoir pris l'avis de ses alliés et discuté les termes de réponse avec eux. Ces « alliés », ce sont ceux que le mémorandum allemand appelle « les puissances directement intéressées au Rhin », c'est-à-dire : l'Angleterre, la Belgique et même l'Italie. Il fallait, avant tout, montrer à l'Allemagne que ces ex-alliés étaient d'accord sur la manière de résoudre le problème important de la sécurité. De la part de la Belgique et de l'Italie, pas de difficultés; mais au contraire, les négociations entre la France et l'Angleterre n'étaient pas très faciles. A propos du problème de la sécurité comme à propos de celui des réparations, les intérêts britanniques et français ne concordent pas toujours, et il a fallu un certain temps et échanger plusieurs notes pour arriver à un texte de réponse commune au mémorandum allemand du 9 février 1925.

A). *Le Projet de réponse français.*

Le Gouvernement français a tout d'abord rédigé « un projet de réponse au mémorandum allemand » qui fut aussitôt communiqué par l'ambassadeur de France à Londres M. de Fleuriau à M. Austin Chamberlain.

Dans « ce projet de réponse » le Gouvernement français soulignait l'importance de la déclaration faite dans le mémorandum du 9 février que le Gouvernement allemand est prêt à conclure, avec tous les autres Etats non intéressés au Rhin, des traités d'arbitrage de même genre que ceux à conclure avec les pays intéressés au Rhin. « Car, disait le projet de réponse du Gouvernement français, à défaut de semblables accords entre l'Allemagne et ceux de ses voisins qui, sans être parties au Pacte Rhénan projeté sont signataires des traités de Versailles (c'est-à-dire la Pologne et la Tchécoslovaquie), le but visé par le Pacte Rhénan ne pourrait être atteint, ni la paix de l'Europe complètement garantie ».

« Il faut aussi, ajoutait ce document, que les traités d'arbitrage prévus par l'Allemagne soient applicables à tous les conflits, de quelque nature qu'ils soient ne laissant place à aucune action coercitive; il faut encore, pour donner à ces traités une pleine efficacité, que leur observation soit assurée par la garantie conjointe et individuelle des puissances participant d'autre part à la garantie territoriale inscrite dans le Pacte Rhénan¹ ».

La thèse française est donc la suivante : la sécurité ne saurait être assurée d'une manière efficace que si les accords envisagés dans le mémorandum allemand forment un « ensemble indivisible ». Les traités d'arbitrage avec les voisins de l'Allemagne qui ne sont pas des puissances intéressées au Rhin, la Pologne et la Tchécoslovaquie devraient avoir la même portée et la même efficacité que ceux passés avec la France et la Belgique, puissances intéressées au Rhin, et devaient en outre être avalisées par les mêmes garanties, conjointes et individuelles, que le Pacte Rhénan.

1. Ministère des Affaires Etrangères, *Pacte de sécurité*, Document n° 3.

Ceci se comprend, le territoire français ne se défend pas seulement sur le Rhin: il se défend aussi sur la Vistule et dans l'Europe centrale, la Pologne et la Tchécoslovaquie sont les alliées naturelles de la France. «Chacun sait, disait M. Poincaré, que le jour où l'Allemagne voudra faire la guerre, c'est sur les petites Nations qu'elle se rejettera¹». La sécurité de la Pologne et de la Tchécoslovaquie constitue donc un élément de la sécurité française; laisser ces Etats sans défense contre une attaque allemande, c'est exposer la France elle-même à un danger immédiat.

Le point de vue anglais, nous avons eu l'occasion de le voir à plusieurs reprises, est tout autre. Les intérêts britanniques ne se trouvent menacés que sur le Rhin, ils sont toujours prêts à garantir le *statu quo* dans cette région; mais, dans cette région seulement. M. Chamberlain disait, à la chambre des Communes, le 24 mars 1924, que, «si le Gouvernement de Sa Majesté ne pouvait accepter une extension à toutes les frontières d'obligations du caractère le plus grave, il pouvait, du moins parfaitement contracter de telles obligations dans la zone où les intérêts britanniques sont plus étroitement engagés à savoir la frontière entre l'Allemagne, et ses voisins de l'Ouest ». La frontière de la Pologne au contraire, ou la frontière des Etats de l'Europe centrale lui est absolument indifférente.

Dès la réception du « projet de réponse au mémorandum allemand », préparé par M. Briand, le 12 mars, le Gouvernement britannique trouva que les engagements qui en découlaient allaient au delà de ceux qu'il pourrait prendre².

B) Note anglaise du 19 mai 1925 et réponse française

M. Chamberlain dans une note remise à M. de Fleuriau, ambassadeur de France à Londres, le 19 mai, demanda d'abord quelques explications qui laissaient prévoir l'inquiétude du Gouvernement britannique et ses désirs de ne pas trop s'engager.

1. Réponse à l'offre du Chancelier Cuno.

2. Voyez les lettres échangées à propos du projet de réponse entre le Foreign Office et le quai d'Orsay (19 mai, 22 mai, 28 mai, 4 juin, 8 juin).

Cette note anglaise, du 19 mai fixa plusieurs questions relatives à certaines phrases inscrites dans le projet de réponse française. « Que signifie exactement, demande-t-elle, la phrase relative à la garantie conjointe et individuelle, qui, aux termes du projet français, doit être donnée aux traités d'arbitrage envisagés ? Quelle est l'obligation véritable qui incomberait à la partie garante ? Est-ce qu'une telle garantie entraîne l'obligation, pour les puissances garantes, d'avoir recours à la force et s'il en est ainsi, dans quelles conditions ? » On voit là l'inquiétude du Gouvernement anglais, avaliser les traités d'arbitrage, et surtout ceux conclus entre l'Allemagne et ses voisins de l'Est, peut entraîner éventuellement le recours à la force pour faire respecter les engagements de ces traités, et ceci aboutit d'une manière indirecte, à garantir la sécurité à ces Etats aussi bien que la sécurité de la région Rhénane.

Dans sa réponse, le Gouvernement français cherchait à calmer cette inquiétude. Cette réponse du Gouvernement français à la note britannique, du 19 mai, fut remise par M. de Fleuriau à M Chamberlain le 25 mai 1925; elle établit une distinction très intéressante entre la garantie territoriale, et la garantie à donner à un traité d'arbitrage. Dans le paragraphe 6, de ce document, on lit le passage suivant « il faut distinguer la garantie territoriale, et la garantie donnée à un traité d'arbitrage; le premier s'applique en cas de violation d'un territoire, et comprend nécessairement le recours à la force pour la défense de ce territoire. Au contraire, la garantie d'un traité d'arbitrage ne prend pas nécessairement cette forme; il suppose tous moyens diplomatiques, ou autres appropriés à la nature de la violation. C'est intentionnellement que nous avons évité d'en préciser la nature ou l'étendue. Il va de soi que chacun des garants en pareil cas, agit dans la mesure de ses possibilités.

« Au cas par exemple, où l'Allemagne violerait le traité d'arbitrage avec la Pologne, la Grande-Bretagne ne pourrait être engagée automatiquement au delà de ce que comporte d'une part, la garantie donnée par elle, au traité d'arbitrage, dans les conditions ci-dessus définies, et d'autre part, sa qualité de membres de la Société des Nations.

« En revanche, la France ne pourrait pas se voir opposer le Pacte Rhénan par le fait qu'elle pourrait être appelée à assister la Pologne », et la note française ajoute : « cet exemple même démontre la nécessité de faire coïncider la conclusion éventuelle d'un pacte Rhénan avec la conclusion des traités d'arbitrage entre l'Allemagne et les Etats alliés voisins comme d'ailleurs l'Allemagne le propose elle-même »

Le Gouvernement français s'efforçait ainsi de montrer au Cabinet britannique que la garantie des traités d'arbitrage ne va pas au delà des engagements pris dans le pacte de la Société des Nations ; que cette garantie n'est pas aussi lourde que la garantie du *statu quo* Rhénan, puisqu'elle ne suppose pas nécessairement comme celle-ci, le recours à la force, mais simplement l'utilisation des « moyens diplomatiques ou autres appropriés à la nature de la violation ». Mais ces arguments n'ont pas convaincu le Cabinet britannique.

Dans une lettre de M. Austin Chamberlain, au marquis de Crewe, ambassadeur de Grande-Bretagne à Paris, lettre qui fut remise officiellement le 29 mai 1925 à M. Aristide Briand, Ministre des Affaires étrangères, le point de vue anglais se trouve de nouveau nettement affirmé. « Le principe fondamental qui a guidé le Gouvernement de sa Majesté dans l'étude de la question qui se discute actuellement, était-il dit, est et doit être, que toutes nouvelles obligations qu'il contracte doivent avoir un caractère spécifique, et se limiter au maintien du *statu quo* territorial existant sur la frontière Ouest de l'Allemagne.

« Le Gouvernement de sa Majesté n'est pas disposé à assurer où que ce soit, ailleurs, des obligations nouvelles s'ajoutant à celles qui lui incombent déjà en tant que signataire du Pacte de la Société des Nations, et des traités de paix »..

« Le Gouvernement britannique ne peut donc pas appuyer la proposition faite dans la Section VI du projet français que ces traités d'arbitrage et ce pacte Rhénan, forment un tout indivisible et soient coordonnés dans une Convention générale ».

La Grande-Bretagne déclare ainsi son désintéressement, en ce qui concerne l'ordre créé en Europe par les traités de

paix, en dehors de la région rhénane. Certes, elle n'entend, ni mettre en question elle-même ni encourager aucune puissance à mettre en question les dispositions des traités qui constituent la base du droit public européen; elle envisage même avec sympathie, déclare-t-elle la conclusion par d'autres Etats des accords qui ont pour but, le maintien de la paix, et de la tranquillité, mais elle veut avant tout, réserver toute sa liberté d'examen et de décision.

Devant cette attitude de carence du Cabinet anglais, le Gouvernement français ne pouvait que réclamer le droit de garantir tout seul, le cas échéant, les traités d'arbitrage avec la Pologne et la Tchécoslovaquie.

Dans une lettre de M. Aristide Briand à M. de Fleuriau, remise le 5 juin 1925 à M. Austin Chamberlain, M. Briand expliquait que le Gouvernement français, lui aussi, considère comme essentiel de conserver sa liberté de prêter assistance aux Etats auxquels il juge nécessaire d'accorder sa garantie. « En ce qui le concerne, disait cette lettre, le Gouvernement français estime que le souci qu'il a du maintien de la paix générale et de la liberté de toutes les nations de l'Europe aussi bien que la nécessité de sa défense nationale ne lui permettent pas de limiter ses préoccupations au seul souci de sa propre sécurité. Il considère que toutes tentatives de modifier par la force l'état de choses créé par les traités constitueraient pour la paix un danger tel, que la France ne saurait y rester indifférente ».

Mais, il lui fallait tout au moins obtenir la ferme assurance que le Pacte Rhénan projeté ne serait pas retourné contre elle, au cas où pour porter assistance aux autres voisins, de l'Allemagne, elle serait obligée d'entreprendre des opérations du côté du Rhin, car tout le monde sait que chaque fois que la France veut secourir ses alliés de l'Est, c'est dans cette région qu'elle doit agir.

« C'est à ses yeux, disait la lettre, une considération essentielle du Pacte Rhénan à intervenir et, comme lui, elle est d'une importance capitale pour le maintien de la paix, il est indispensable qu'elle soit clairement exprimée dans la réponse à l'Allemagne.

Le silence qui serait gardé à cet égard risquerait au con-

traire de provoquer de fausses interprétations du Pacte Rhénan, et d'encourager des velléités dangereuses¹. »

C) *La lettre Chamberlain du 18 juin 1925*

Cette ferme assurance, la France l'a obtenue d'une manière non équivoque dans une lettre de M. Austin Chamberlain à M. Aristide Briand le 18 juin 1925 en réponse à la sienne du 5 juin. Ce document est trop important, pour ne pas en citer quelques passages. « Le Gouvernement français disait cette lettre, a raison de supposer que le Pacte Rhénan envisagé ne peut avoir l'effet d'une barrière pour empêcher la France d'exercer une action conforme aux garanties qu'elle pourra avoir données aux traités d'arbitrage entre l'Allemagne et ses voisins, c'est la raison pour laquelle le Gouvernement Britannique approuve la section VI du projet de réponse, tel qu'il est actuellement rédigé.

« C'est une proposition qui, si on s'est bien entendu, ne devrait pas créer de difficultés pour obtenir le prompt acquiescement de chacune des parties intéressées, car elle représente l'application particulière de la théorie générale qui, dans l'intérêt général, dans l'intérêt de toutes les parties, doit être à la base de l'arrangement mutuel maintenant envisagé.

« Il serait manifestement inique que le Pacte proposé pût, dans une circonstance quelconque, jouer en faveur d'une puissance signataire qui aurait enfreint les obligations résultant des traités conclus par elle.

« Le Pacte et les arrangements qui y sont liés doivent nécessairement être rédigés de telle manière que, d'une part, ils donnent la plus grande sécurité possible à toutes les puissances intéressées aussi longtemps qu'elles se conforment à leurs engagements contractuels; et que, d'autre part, ils ne puissent pas être invoqués par une puissance capable pour les protéger des conséquences d'infraction volontaire à ses obligations contractuelles.

« Sous réserves de cette déclaration de principe qui n'ap-

1. Lettre de M. Briand, Pacte de Sécurité, 1.

paraît pas seulement au Gouvernement de Sa Majesté comme juste en elle-même, mais aussi, ainsi que je suis heureux de le penser, comme exprimant les vues et les intentions de la France, le Gouvernement de Sa Majesté accueille avec satisfaction la proposition dont il est saisi et est d'accord sur les termes dans lesquels elle est rédigée maintenant¹ ».

Cette lettre scelle les longues négociations entre le *Foreign Office* et le Quai d'Orsay sur la réponse à faire à l'Allemagne. Le texte définitif de réponse au mémorandum allemand du 9 février fut remis au Gouvernement allemand le 16 juin, par l'ambassadeur de France à Berlin, M. de Margerie.

Section IV

La conférence de Locarno

Après un court échange de notes entre la France et l'Allemagne cette fois-ci, on décida de réunir les représentants des Gouvernements allemand, belge, britannique, français, italien, polonais et tchécoslovaque dans une petite ville de la Suisse, à « Locarno ».

La Conférence se réunit du 5 au 16 octobre 1925 et c'est le dernier jour qu'ont été paraphés *ne variatur* les fameux actes de Locarno. Leur signature a eu lieu le premier décembre de la même année à Londres. On peut se demander quelle est la différence entre un acte paraphé et un acte signé. Au point de vue juridique, l'un aussi bien que l'autre constitue un simple projet. Pour que ce projet puisse acquérir la force obligatoire dans les relations entre les parties contractantes, il faut l'accomplissement d'une autre formalité « La ratification ». En ce qui concerne la mise en vigueur des accords locarniens, elle a été subordonnée à l'accomplissement de deux conditions; l'entrée de l'Allemagne dans la Société des Nations et le dépôt des ratifications dans les archives du Secrétariat de la Société. La pre-

1. Ministère des Affaires étrangères, Pacte de sécurité, I, document n° 7.

mière condition a été réalisée le 8 septembre 1926 à la septième Assemblée. L'Allemagne entra alors dans la Société des Nations avec un siège permanent au Conseil. La deuxième des conditions a été remplie le 14 septembre 1926. C'est à cette date que les accords de Locarno sont entrés en vigueur.

Section V

Analyse des accords

Ces accords sont multiples; ils comprennent 1° un acte final; 2° un traité entre l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Angleterre et l'Italie, et connu généralement sous le titre du Pacte Rhénan; 3° quatre conventions d'arbitrage contractées entre l'Allemagne et la Belgique, l'Allemagne et la France, l'Allemagne et la Pologne, l'Allemagne et la Tchécoslovaquie; 4° deux traités qui lient la France et la Pologne, et la France et la Tchécoslovaquie; 5° enfin le projet de la lettre à la délégation allemande concernant l'interprétation de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations.

L'acte final de la Conférence de Locarno débute ainsi. « Les représentants des Gouvernements allemand, belge, britannique, français, italien, polonais et tchécoslovaque réunis à Locarno du 5 au 16 octobre 1925 en vue de rechercher d'un commun accord les moyens de préserver du fléau de la guerre leurs Nations respectives et de pourvoir au règlement pacifique des conflits de toute nature qui viendraient éventuellement à surgir entre certaines d'entre elles;

« Ont donné leur agrément aux projets de traités et conventions qui les concernent respectivement et qui, élaborés au cours de la présente Conférence se réfèrent réciproquement les uns aux autres ». Ceci marque la solidarité qui existe entre les différents actes paraphés à Locarno, mais non pas leur indivisibilité, en effet, ces actes se divisent en deux groupes : le premier groupe concerne la frontière occidentale de l'Allemagne, et le deuxième groupe sa frontière orientale.

A) *Accords relatifs aux frontières occidentales de l'Allemagne*

Voyons d'abord les actes qui composent le premier groupe. Ils sont au nombre de trois.

1^o le traité conclu entre les puissances intéressées au Rhin, savoir, l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Angleterre et l'Italie. C'est le Pacte Rhénan qui constitue le centre autour duquel gravite toutes les autres conventions (Annexe A).

2^o une convention d'arbitrage entre l'Allemagne et la Belgique (Annexe B).

3^o enfin une convention identique entre l'Allemagne la France (Annexe C).

1. **Le Pacte Rhénan.** — Le Pacte Rhénan est un traité à cinq; il débute par un préambule où il était dit que « les Etats contractants soucieux de satisfaire au désir de sécurité et de protection qui anime les Nations qui ont eu à subir le fléau de la guerre 1914-1918, constatant l'abrogation des traités de neutralisation de la Belgique, et conscients de la nécessité d'assurer la paix dans la zone qui a été fréquemment le théâtre des conflits européens, et également animés du sincère désir de donner à toutes les puissances signataires intéressées des garanties complémentaires dans le cadre du Pacte de la Société des Nations et des traités en vigueur entre elles, ont résolu de conclure un traité à ces fins ».

En vertu de l'article premier du traité, les Etats signataires ont pris deux engagements. Ils se sont engagés à garantir individuellement et collectivement, le maintien du *statu quo* territorial résultant des frontières entre l'Allemagne et la Belgique, et l'Allemagne et la France, ainsi que l'inviolabilité des dites frontières telles qu'elles sont fixées par, ou en exécution du traité de paix de Versailles du 28 juin 1919.

Ils se sont engagés, d'autre part, à garantir individuellement et collectivement, l'observation des dispositions des

articles 42 et 43 du dit traité concernant la zone démilitarisée.

Ces deux garanties ont le caractère individuel et collectif. A aucun moment donc, la défaillance de l'une des puissances garantes de venir en aide à l'Etat garanti ne peut servir de prétexte pour libérer les autres.

Le premier engagement, celui de maintenir le *statu quo* Rhénan et de garantir l'inviolabilité des frontières Germano-franco-belge, est modelé sur l'article 10 du Pacte de la Société des Nations. Nous savons qu'en vertu de cet article, les membres de la Société des Nations s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure leur intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société.

Cependant, il y a plusieurs différences entre cet article 10 du Pacte de la Société des Nations et l'engagement similaire contenu dans l'article premier du Pacte Rhénan.

Première différence : L'article 10 du Pacte est général. Il garantit les territoires de tous les membres de la Société des Nations. L'article 1^{er} du Pacte Rhénan, au contraire, est limité à la région Rhénane.

Deuxième différence : L'article 10 assure à chaque Etat membre de la Société des Nations l'intégrité de son « territoire » et par conséquent la garantie de toutes ses frontières ; par contre, l'article 1^{er} du Pacte Rhénan n'assure aux puissances directement intéressées, c'est-à-dire la France, la Belgique et l'Allemagne que l'intégrité d'une partie seulement de leurs frontières : la frontière germano-belge et germano-française, il ne s'applique pas par exemple à la frontière franco-belge. Si donc la France violait l'intégrité territoriale de la Belgique, cette violation ne tombe pas sous la garantie du Pacte Rhénan, mais sous celle du Pacte de la Société des Nations.

Troisième différence : L'article 10 du Pacte spécifie que la garantie de l'intégrité territoriale y inscrite ne joue que contre une « agression extérieure » ; il ne condamne donc tout changement de *statu quo* que lorsque ce changement est le fruit de la « force extérieure » ; il ne s'applique pas, aux modifications apportées au *statu quo* par suite d'une guerre

civile ou d'un commun accord des Etats intéressés. Le Pacte Rhénan va plus loin; il ne formule pas des réserves ayant trait aux moyens des changements à apporter dans le *statu quo* Rhénan, l'engagement de maintenir le *statu quo* n'est pas limité au seul cas d'une agression extérieure, même s'ils tombent d'accord, deux Etats intéressés ne peuvent donc pas modifier le *statu quo* Rhénan sans le consentement des autres Etats signataires du Pacte Rhénan. Ceci remarquons-le ne s'applique que dans les rapports entre l'Allemagne et la Belgique et l'Allemagne et la France.

L'accord de deux pays ne suffit pas pour modifier la frontière germano-belge ou franco-allemande. Aussi le maintien de ces frontières telles qu'elles sont fixées par, ou en exécution du traité de Versailles, n'est pas stipulé uniquement dans l'intérêt des puissances directement intéressées, mais aussi bien dans l'intérêt commun de toutes les parties contractantes. Ce n'est pas un droit, c'est un devoir.

Par contre, une cession territoriale entre la Belgique et la France ne tombe pas sous le coup du Pacte Rhénan¹.

Quatrième différence entre l'article 10 et l'article 1^{er} du Pacte Rhénan. L'article 10 proclame le principe de l'intégrité territoriale, mais non pas celui de l'inviolabilité de territoires des Etats membres.

Le Pacte Rhénan, tout en proclamant l'intégrité des frontières germano-française et germano-belge, y ajoute l'inviolabilité de ces frontières. Or, la garantie de l'inviolabilité est plus ample que la garantie de l'intégrité. Toute guerre n'est pas nécessairement incompatible avec ce principe de l'intégrité territoriale; elle l'est au contraire avec le principe de l'inviolabilité. Un Etat qui attaque un autre qui occupe provisoirement une partie du territoire de ce dernier non pas en vue de l'annexer, mais pour tout autre motif, pour le contraindre par exemple à exécuter ses obligations, ne porte pas, par cela même une atteinte à l'intégrité territoriale de l'Etat attaqué, quoique ses actes constituent une violation du

1. Gonsiorowski, *La Société des Nations et problèmes de la paix*, t. II, p. 493-494.

territoire de celui-ci. L'engagement formel dans l'article 1^{er} du Pacte Rhénan de garantir l'inviolabilité des frontières entre l'Allemagne et la Belgique et l'Allemagne et la France, exclut donc pratiquement toute guerre dans les rapports mutuels entre ces Etats. Cet engagement est développé dans l'article 2 du Pacte Rhénan que nous verrons tout de suite.

Le *statu quo* garanti n'est pas celui seulement qui résulte des frontières germano-franco-belge fixées le 28 juin 1919 par le Traité de Versailles, mais celui aussi qui résulterait de ces frontières telles qu'elles seront fixées « en exécution » de ce traité. Cette précision est essentielle et en effet, toutes les clauses territoriales du Traité de Versailles ne sont pas encore exécutées. Ainsi le statut du bassin de la Sarre sera définitivement réglé 1935; Ce bassin peut être alors, soit attribué à la France ou à l'Allemagne, soit maintenu sous le régime établi par le traité de Versailles¹. Le *statu quo* territorial ainsi déterminé sera *ipso facto* garanti par tous les Etats signataires sans qu'il soit nécessaire de conclure un nouveau traité.

Ces cinq Etats signataires, l'Allemagne, l'Angleterre, la Belgique, la France et l'Italie ne se trouvent pas dans la même situation en ce qui concerne l'engagement de la garantie de l'article 1^{er} du Pacte Rhénan.

Il y a tout d'abord les Etats qui ne sont pas que des garants, ce sont l'Angleterre et l'Italie. Ils donnent leur garantie, mais ils ne reçoivent rien en échange; leur engagement est donc unilatéral. Remarquons que c'est la Grande-Bretagne et non l'Empire Briannique qui est garant.

L'article 9 du Pacte Rhénan spécifie que le présent traité n'imposera aucune obligation à aucun des dominions britanniques ou à l'Inde, à moins que le Gouvernement de ce dominion ou de l'Inde ne signifie qu'il accepte ces obligations.

En deuxième lieu, il y a des Etats qui peuvent être selon les circonstances soit garants, soit garantis. C'est le cas de la France et de la Belgique. Il est inexact de dire que ces deux Etats ne peuvent jouer que le seul rôle d'Etats garantis. Ils peuvent et même doivent parfois jouer le rôle

1. Traité de Versailles Partie III. Sect. IV et Annexe.

de garants. Prenons un cas concret. Si la France attaque l'Allemagne en violation du Pacte Rhénan, la Belgique doit alors marcher au secours de celle-ci, et sa garantie s'ajoute ainsi à celle de l'Angleterre et de l'Italie. Si, par contre, c'est la Belgique qui viole le Pacte Rhénan, c'est à la France de jouer le rôle d'Etat garant ensemble avec l'Angleterre et l'Italie. La France et la Belgique peuvent donc se trouver dans trois situations différentes, ou bien garants, ou bien garantis, ou enfin dans la situation d'Etats violateurs du Pacte Rhénan.

Reste enfin l'Allemagne; sa situation est différente des autres parties contractantes, elle ne peut jamais être garant, elle ne peut être que victime ou agresseur. On a remarqué qu'il n'est pas tout à fait exact de dire comme le fait l'article 1^{er} du Pacte Rhénan que, « les Hautes Parties contractantes garantissent individuellement et collectivement le maintien du statu quo... de ». « Le texte qui correspond à la réalité, disait M. Kulski engagerait la Grande-Bretagne, la France, l'Italie et la Belgique à garantir et l'Allemagne seulement à respecter l'ordre Rhénan¹ ».

Le deuxième engagement contenu dans l'article 1^{er} du Pacte Rhénan, c'est l'obligation contractée par les puissances signataires de garantir individuellement et collectivement l'observation des dispositions des articles 42 et 45 du Traité de Versailles, en vertu desquels il est interdit à l'Allemagne non seulement de maintenir ou de construire des fortifications dans la zone démilitarisée qui comprend la rive gauche du Rhin et, un domaine de 50 kilomètres sur la rive droite; mais encore tout entretien ou de rassemblement de forces armées soit à titre permanent, soit à titre temporaire, ainsi que toutes manœuvres militaires, de quelque nature qu'elles soient et le maintien de toutes facilités matérielles de mobilisation. Une contravention à ces dispositions ne pourra se produire que de la part de l'Allemagne pour la simple raison que ces dispositions, ne sont instituées qu'à sa charge personnellement.

Au cas où l'Allemagne contreviendrait aux dispositions

1. Ladeslas Kulski, *Le Problème de la sécurité*, p. 254.

de ces articles, elle serait considérée comme ayant violé le Pacte Rhénan et la garantie joue contre lui. L'importance des garanties contenues dans l'article I du Pacte Rhénan apparaît clairement quand on songe que l'incertitude de la paix dans cette région devenait angoissante par l'échec des traités d'assistance militaire franco-anglo-américain, et par le fait de l'abrogation de la neutralité belge. L'échec des traités d'assistance militaire n'a laissé comme garantie de paix et de tranquillité dans cette région très sensible de l'Europe, que les mesures de sécurité manifestement insuffisantes du traité de Versailles et, l'abrogation de la neutralité belge déliait la Grande-Bretagne, ancienne garante, de toute obligation de ce genre vis-à-vis de la Belgique.

Le Pacte Rhénan comble ces lacunes. Il donne aux articles 42 et 43 du Traité de Versailles une sanction énergique bien supérieure à celle inscrite dans l'article 44, et qui est d'autant plus faible qu'il est conçu en termes très généraux. Il est en outre le premier acte diplomatique depuis la signature du Traité de Versailles, qui substitue à l'ancienne neutralité belge un ensemble de garanties fournies non seulement par les pays limitrophes, mais aussi par la Grande-Bretagne et l'Italie comme les garants du nouveau Statut¹.

A la neutralité d'un pays, l'article 1^{er} du Pacte Rhénan substitue la neutralisation d'une région, et l'inviolabilité d'une ligne de frontière, celle qui était précisément la route séculaire des invasions.

En vertu de l'article 2 du Pacte Rhénan : « l'Allemagne et la Belgique, et de même l'Allemagne et la France s'engagent réciproquement à ne se livrer de part et d'autre, à aucune attaque ou invasion, et à ne recourir, de part et d'autre en aucun cas à la guerre ».

Nous avons vu qu'en vertu de l'article 1^{er} du Pacte Rhénan les Etats signataires s'engageaient à garantir l'inviolabilité des frontières entre l'Allemagne et la France et l'Allemagne et la Belgique, et nous disions que cette garantie aboutissait à la renonciation de recourir à la guerre dans les rapports soit de l'Allemagne et de la Belgique, soit de l'Alle-

1. Milenkovitch, *Le Problème de la sécurité européenne*, p. 117.

magne et la France, parce que pour faire la guerre, il fallait franchir ces frontières et ceci constituerait une violation du Pacte Rhénan et pour le cas de l'Allemagne ceci constituerait une double violation de ce Pacte puisque l'Allemagne, si elle veut attaquer, doit commencer d'abord par faire passer ses troupes dans la zone démilitarisée.

Mais l'article 1^{er} du Pacte Rhénan ne supprime pas pour cela toute éventualité de recours à la force dans les rapports respectifs de ces pays.

On peut trouver des hypothèses où le recours à la violence pourrait se produire sans tomber pourtant sous le coup de cet article. Ce sera par exemple le cas d'une attaque navale qui se produirait entre les flottes de ces pays, et sans qu'elle soit accompagnée, de violation de la frontière rhénane, ou de la zone démilitarisée.

L'article 2, au contraire, ne laisse lieu à aucun doute, la renonciation à la guerre est stipulée en termes clairs. Cette renonciation au droit de recourir à la guerre est très importante d'autant plus qu'elle n'est pas limitée dans le temps; mais elle vise uniquement les rapports de l'Allemagne d'une part et la France et la Belgique d'autre part. La guerre soit entre la Belgique et la France, soit entre la Grande-Bretagne ou l'Italie et l'un quelconque des autres Etats signataires, n'est pas interdite par le Pacte Rhénan. Ce n'est donc pas une renonciation générale, mais une renonciation très limitée et accompagnée d'ailleurs de certaines réserves.

« Toutefois, dit l'alinéa 2, cette stipulation ne s'applique pas s'il s'agit :

1^o De l'exercice du droit de légitime défense; c'est-à-dire de s'opposer à une violation de l'engagement de l'alinéa précédent ou à une contravention flagrante aux articles 42 et 43 du dit Traité de Versailles, lorsqu'une telle contravention constitue un acte non provoqué d'agression et, qu'en raison du rassemblement de forces armées dans la zone démilitarisée une action immédiate est nécessaire;

2^o D'une action en application de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations.

3^o D'une action en raison d'une décision prise par l'Assemblée ou par le Conseil de la Société des Nations ou en

application de l'article 15 alinéa 7 du Pacte de la Société des Nations, pourvu que dans ce dernier cas, cette action soit dirigée contre un Etat qui, le premier, s'est livré à une attaque».

La première de ces exceptions vise le droit de légitime défense; ce droit est tout à fait juste et naturel, à condition qu'on s'en serve honnêtement; si, au contraire, les intérêts politiques s'en mêlent, il est à craindre alors que sous prétexte de se défendre, un état mal intentionné, cherche en vérité à porter atteinte à la liberté et la tranquillité des autres Etats.

En droit interne, on limite le droit des individus à la légitime défense, au cas où le danger est réel, grave, imminent, et où le recours à la force est l'unique moyen pour résister à ce danger. Il n'y a pas de raison qu'il en soit autrement en droit international.

L'article 2, alinéa 2 du Pacte Rhénan stipule que le recours à la force, en vertu du droit de légitime défense, peut se produire dans les deux hypothèses suivantes :

1^o Quand il s'agit de s'opposer à la violation de l'engagement de l'article 2, alinéa 1, de ne pas recourir à la guerre.

2^o Quand il s'agit de s'opposer à une contravention « flagrante » aux articles 42 et 43 du Traité de Paix de Versailles, et pour qui cette contravention puisse être réfutée « flagrante » elle doit réunir deux éléments : a) elle doit constituer d'une part un acte non provoqué d'agression; b) elle doit, d'autre part, qu'en raison du rassemblement des forces armées dans la zone démilitarisée, une action immédiate soit jugée nécessaire. Il faut donc que ce rassemblement constitue un acte d'une certaine gravité.

Il ne faut pas conclure de ce qui précède, qu'une contravention non flagrante aux articles 42 et 43 de Versailles soit permise et que son auteur, c'est-à-dire dans l'espèce l'Allemagne, soit à l'abri de toute action répressive; une telle contravention ne constitue pas moins une violation du Pacte Rhénan, et les parties signataires de ce Pacte doivent intervenir, mais non pas en vertu du droit de légitime défense, mais en vertu de l'engagement qu'ont

pris les parties contractantes de garantir le respect du *statu quo* de la zone démilitarisée¹.

La deuxième exception à l'engagement de ne pas faire la guerre, vise une action entreprise conformément à l'article 16 du Pacte de la Société des Nations. Nous rappelons que, d'après cet article, si un membre de la Société recourt à la guerre contrairement aux articles 12, 13 et 15 du Pacte, les autres Etats membres pourront recourir aux armes pour lui faire respecter ses obligations; et comme les accords de Locarno ne pourront être interprétés comme restreignant la mission de la Société des Nations de prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix du monde (article 7 du Pacte Rhénan), la France, la Belgique ou l'Allemagne pourraient le cas échéant entreprendre des opérations militaires dans la région rhénane en application de l'article 16 précité, sans que leur action soit considérée comme une violation de l'engagement de l'article 2, alinéa 1 du Pacte Rhénan. Supposons, par exemple, que la France refuse d'observer la procédure pacifique des articles 12 et suivants, et que le Conseil de la Société des Nations invite les Etats membres à recourir aux opérations militaires pour faire respecter le Pacte; c'est principalement l'Allemagne, voisine de la France, qui serait chargée de cette mission; les armées allemandes pourront donc traverser la zone démilitarisée et franchir la frontière franco-allemande sans violer le Pacte Rhénan. L'Allemagne dans cette hypothèse n'agit pas dans ses intérêts propres, mais comme mandataire de la Société des Nations.

Observons que le Gouvernement allemand a voulu se soustraire aux obligations imposées à tous les membres de la Société par l'article 16 du Pacte, sous prétexte que le désarmement de l'Allemagne, qui lui était imposé par le traité de paix, lui donne droit à une situation exceptionnelle au sein de la Société des Nations².

Dans sa note du 13 mars 1925, le Conseil de la Société des

1. Gonsiorowski, t. II, *op. cit.*, p. 497.

2. Voyez la note allemande adressée au Secrétariat général de la S. D. N. le 12 décembre 1924, *Journal officiel* de la S. D. N. 1925, n° 3, p. 323 et suiv.

Nations n'a pas accepté d'accorder à l'Allemagne les faveurs qu'elle réclamait; l'entrée de l'Allemagne dans la Société des Nations, précisa cette note du Conseil, doit se faire sur un pied de parfaite égalité avec les autres membres.

Au cours des négociations qui ont précédé la réunion de la Conférence de Locarno et au sein même de cette Conférence, l'Allemagne a de nouveau soulevé la question de l'article 16 du Pacte. Les représentants des puissances réunis à Locarno ont alors adressé à la délégation allemande la lettre suivante qui figure parmi les documents signés ou paraphés à Locarno sous (l'annexe F).

« La délégation allemande a bien voulu demander quelques précisions au sujet de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations, dit cette lettre. Nous n'avons pas qualité pour nous prononcer au nom de la Société, mais nous n'hésitons pas, à la suite des discussions qui ont eu lieu déjà dans l'Assemblée et dans les Commissions de la Société des Nations, et après les explications qui ont été échangées entre nous, à vous dire l'interprétation que pour notre part, nous donnons à l'article 16.

D'après cette interprétation, les obligations résultant du dit article pour les membres de la Société des Nations doivent être entendues en ce sens que chacun des Etats membres de la Société, est tenu de collaborer loyalement et efficacement pour faire respecter le Pacte, et pour s'opposer à tout acte d'agression, dans une mesure qui soit compatible avec sa situation militaire et qui tienne compte de sa position géographique¹ ».

La troisième exception à l'engagement de ne pas recourir à la guerre vise le cas « d'une action entreprise, en raison d'une « décision » prise par l'Assemblée ou par le Conseil ». Le sens de cette clause n'est pas tout à fait clair.

Quels sont en effet les cas où le Conseil ou l'Assemblée peut « décider » un recours aux armes ?

Le Conseil et *a fortiori* l'Assemblée ne donnent généralement que de simples « avis ». Ils ne décident pas de recourir aux armes, mais ils le conseillent, dans le cas où l'action

1. Ministère des Affaires Etrangères, *Pacte de sécurité*, II, p. 36.

collective est prescrite par le Pacte, par exemple pour obliger un Etat à exécuter une sentence arbitrale ou judiciaire, ou pour assurer le respect de l'engagement de l'article 10. Si donc, on limite le champ de l'application de l'exception n° 3 au seul cas où le Conseil (ou l'Assemblée) prend une véritable « décision » qui ait une valeur juridique quelconque pour les membres, le recours à la force pour faire exécuter l'article 10 du Pacte, ou une sentence internationale ne semble pas entrer dans les exceptions à l'engagement de ne pas faire la guerre, l'article 2 du Pacte Rhénan interdit-il alors à la France et à la Belgique d'entreprendre des opérations contre l'Allemagne et vice versa lorsqu'il s'agit de faire respecter l'article 10 ou d'exécuter une sentence rendue ? Certainement non, les Etats signataires des accords de Locarno, en assumant de nouvelles obligations, ne sont nullement déliés de celles qui résultent de leur qualité de membres de la Société des Nations. Le Pacte Rhénan ne peut en aucun cas entraver en quoi que ce soit les engagements qui découlent du Pacte de cette Société¹.

A notre avis, l'exception n° 3 de l'article 2 du Pacte Rhénan aurait mieux atteint son but, si au lieu de parler « d'une action en raison d'une décision prise par l'Assemblée, ou par le Conseil de la Société des Nations » ses rédacteurs avaient mis « d'une action entreprise d'accord avec le Conseil ou l'Assemblée ».

Enfin le recours à la guerre reste possible lorsqu'il s'agit d'une action en application de l'art. 15, alinéa 7 du Pacte de la S. D. N., mais « pourvu que dans ce cas, cette action soit dirigée contre un Etat, qui le premier s'est livré à une attaque ». D'après cet article 15, alinéa 7, si l'unanimité (les votes des parties en litige ne comptant pas) n'est pas réalisée au sein du Conseil, au sujet d'un différend porté devant lui, les membres de la Société se réservant le droit d'agir comme ils le jugent nécessaire pour le maintien du droit et de la justice; ils sont donc libres de recourir à la guerre après l'expiration du délai de trois mois à dater du jour du rapport. C'est là une grande lacune du Pacte et nous avons vu par quelle procédure in-

1. Milenkowitch, *op. cit.*, p. 124-125 et Gonsiorowski, *op. cit.*, p. 501-504.

génieuse, le Protocole de Genève de 1924 s'efforçait à la combler. L'article 2 du Pacte rhénan vient restreindre la portée de cette disposition. Il n'autorise une action de force de la part des Etats directement intéressés au Rhin, savoir l'Allemagne, la Belgique et la France, que si cette action de la force est dirigée contre un Etat qui le premier s'est livré à une attaque.

Si en cas de différend entre l'Allemagne et la Belgique par exemple, différend qui est porté devant le Conseil, celui-ci ne réussit pas à le résoudre, et que d'autre part, il n'arrive pas à voter son rapport par tous les membres présents, moins les représentants des pays intéressés, ni la Belgique, ni l'Allemagne ne sont autorisées à recourir aux armes, à moins que l'une d'entre elles, se livre la première à une attaque, l'autre pourrait alors résister par la force. Ce cas se ramène aussi à la première exception relative au droit de légitime défense examiné plus haut. Ce n'est donc pas en vue de cette hypothèse que cette exception fut inscrite dans le Pacte rhénan, autrement, il aurait fait double emploi avec la réserve du droit de légitime défense. Cette quatrième exception à l'interdiction de faire la guerre est prévue principalement en vue d'un conflit, entre une puissance directement intéressée au Rhin (France, Allemagne, Belgique) et une autre puissance quelconque membre de la Société des Nations. Prenons un cas qui était certainement présent à l'esprit des négociateurs des accords de Locarno, le cas d'un différend grave s'élevant entre l'Allemagne et la Pologne et supposons toujours que le Conseil de la Société des Nations, à qui le différend est soumis, n'a pas réussi à voter son rapport à l'unanimité; la guerre pourra donc se produire entre ces deux pays; quelle sera l'attitude des autres membres de la Société des Nations? Sous la loi de l'article 15, paragraphe 7, ceux-ci « se réservent le droit d'agir comme ils le jugent nécessaire pour le maintien du droit et de la justice » dans un langage plus franc, cela veut dire qu'ils agissent avant tout d'après ce que leur dicte leurs intérêts propres. Si la Pologne, après le délai de trois mois, attaque donc la première l'Allemagne et qu'elle faiblisse, la France sans doute se jetterait dans la balance pour

rétablir l'équilibre et elle agirait naturellement du côté du Rhin. Le Pacte de la Société des Nations ne s'oppose pas à cette action. La Pologne quoique, agresseur, au sens commun du mot, ne l'est pas au sens du Pacte puisque, par hypothèse, elle venait de respecter toute la procédure du Pacte pour le règlement des conflits, c'est-à-dire des articles 13 et 15. La France d'autre part, n'a usé que du droit que lui donne l'article 15, paragraphe 7.

D'après les accords de Locarno, une telle assistance n'est pas permise. La France en agissant sur le Rhin, ou plus simplement en déclarant la guerre à l'Allemagne dans cette hypothèse commet une violation du Pacte rhénan. Pour que la France puisse légitimement aider la Pologne, il faut que l'Allemagne se livre la première à attaquer celle-ci, voilà le sens de la phrase. « Pourvu que dans ce dernier cas (le cas d'une action en vertu de l'article 15, alinéa 7) cette action soit dirigée contre un Etat qui, le premier, se soit livré à une attaque ». Une réserve pareille se trouve inscrite dans l'article premier du traité entre la France et la Pologne, paraphée le 16 octobre 1925 à Locarno.

Cette réserve constitue-t-elle un relâchement dans les rapports Franco-polonais ? diminue-t-elle les garanties de sécurité de la Pologne ? Il faut être un ennemi de la paix pour le soutenir.

Elle est, à notre avis, un pas nouveau vers l'ordre et la paix ; elle met un peu plus d'harmonie dans l'anarchie qui pourrait résulter de l'application pure et simple de l'article 15, alinéa 7, du Pacte de la Société des Nations.

Prenant en considération les engagements pris dans l'article 2, de ne se livrer de part et d'autre à aucune attaque ou invasion, et à ne recourir en aucun cas à la guerre en dehors des quatre exceptions ci-dessus mentionnées, l'Allemagne et la Belgique, et l'Allemagne et la France, s'engagent par l'article 3 du Pacte rhénan à régler par voie pacifique toutes questions de quelque nature qu'elles soient qui viendraient à les diviser et qui n'auraient pu être résolues par les procédés diplomatiques ordinaires. L'organisation des moyens de règlement pacifique fait l'objet des conventions d'arbitrage germano-belge et franco-allemand para-

phées à la même date que le Pacte rhénan, le 16 octobre à Locarno.

L'article 4 du Pacte rhénan organise la mise en jeu de la garantie collective et individuelle des Etats signataires en cas de violation de l'engagement de ne pas recourir à la force de l'article 2, ou d'une contravention de l'Allemagne aux articles 42 et 43 du Traité de Versailles.

Cet article 4 est extrêmement important; d'après ses termes :

« 1° Si l'une des hautes parties contractantes estime qu'une violation de l'article 2 du présent traité ou une contravention aux articles 42 ou 43 du Traité de Versailles, a été ou est commise, elle portera immédiatement la question devant le Conseil de la Société des Nations.

2° Dès que le Conseil de la Société aura constaté qu'une telle violation ou contravention a été commise, il en donnera sans délai avis aux puissances signataires du présent traité et chacune d'elles s'engagera à prêter, en pareil cas, immédiatement son assistance à la puissance contre laquelle l'acte incriminé aura été dirigé.

3° En cas de violation flagrante de l'article 2 du présent traité ou de contravention aux articles 42 ou 43 du Traité de Versailles, par une des Hautes Parties contractantes, chacune des autres Puissances contractantes s'engage, dès à présent, à prêter immédiatement son assistance à la partie contre laquelle une telle violation ou contravention aura été dirigée dès que la dite puissance aura pu se rendre compte que cette violation constitue un acte non provoqué d'agression et qu'en raison, soit du franchissement de la frontière, soit de l'ouverture des hostilités, ou du rassemblement des forces armées dans la zone démilitarisée, une action immédiate est nécessaire. Néanmoins, le Conseil de la Société des Nations saisi de la question, conformément au premier paragraphe du présent article, fera connaître le résultat de ses constatations. Les Hautes Parties contractantes s'engagent en pareil cas, à agir en conformité avec les recommandations du Conseil qui auraient recueilli l'unanimité des voix, à l'exclusion des voix des représentants des parties engagées dans les hostilités ».

Le paragraphe 2 de cet article 1 vise le cas de violation ou de contravention pure et simple et que l'on peut qualifier douteux de l'article 2 du présent Pacte rhénan, ou des articles 42 et 43 du Traité de Versailles. Le paragraphe 3 de l'article 4 envisage au contraire le cas d'une violation flagrante de l'article 2 du Pacte rhénan ou d'une contravention flagrante aux articles 42 et 43 du Traité de Versailles.

Dans le cas d'une violation ou d'une contravention douteuse, le jeu de la garantie est subordonné à l'intervention du Conseil de la Société des Nations; les puissances garantes ne peuvent intervenir avant que le Conseil ne se soit prononcé; la question doit être portée sans délai devant lui, par la puissance qui estime, qu'une violation ou une contravention a été commise. Dès que le Conseil aura constaté qu'il en est bien ainsi, il donnera, sans délai, avis aux puissances signataires du Pacte rhénan, et chacune d'elles devra alors prêter son assistance à la puissance contre laquelle l'acte incriminé aura été dirigé. La décision du Conseil à cet égard devra être prise à l'unanimité des voix, car, contrairement au paragraphe 3 de l'article 4, le paragraphe 2 ne fait pas exception à la règle de l'unanimité. Or, d'après l'article 5, alinéa 1, du Pacte de la Société des Nations, les décisions du Conseil sont prises à l'unanimité des membres représentés à la réunion, sauf dispositions expressément contraires.

Il en résulte donc que les puissances garantes, l'Angleterre et l'Italie, qui ont un siège permanent au Conseil seront appelées à voter au Conseil et qu'aucune décision ne pourra être prise sans elles. Il en résulte aussi que la voix de la partie accusée d'une violation de l'article 2 du Pacte Rhénan ou d'une contravention aux articles 42 ou 43 du Traité de Versailles doit être comptée, dans l'unanimité, ne peut-elle pas alors opposer son vote à toute décision du Conseil et empêcher ainsi l'intervention des garants ? L'article 4, paragraphe 2 ne perd-t-il pas toute valeur pratique ?

La situation pourtant n'est pas aussi délicate qu'il paraît au premier abord. Il ne faut pas oublier que la subordination de l'entrée en jeu de la garantie à une décision préalable et unanime du Conseil n'est stipulée que dans les cas d'une violation ou d'une contravention non flagrante et

quoique le Pacte rhénan ne nous donne pas les éléments constitutifs d'une telle violation ou contravention, il ne semble pas douteux par opposition à la violation ou contravention flagrante envisagée dans le troisième paragraphe, qu'il s'agit de cas peu graves, tels que par exemple, une contravention aux articles 42 ou 43 du Traité de Versailles qui ne soit accompagnée ni d'hostilités, ni de danger d'agression immédiate ou encore des incidents de frontières dans lesquels, au premier abord, on peut ne pas distinguer nettement s'il y a là, de la part d'une puissance, volonté d'agression ou simple accident dû à quelque agent subalterne; mais, si la contravention aux articles 42 et 43 est grave ou si la violation des frontières prend l'aspect d'une attaque, alors la contravention ou la violation est « flagrante » et c'est le paragraphe 3 de l'article 4 qui entre en jeu. Chacune des puissances signataires est obligée, dans ce cas, de prêter « immédiatement » son assistance à la partie contre laquelle une telle violation ou contravention est dirigée.

Comme le disait M. Paul Boncour, dans son rapport fait au nom de la Commission des Affaires Etrangères de la Chambre des députés¹. « Dans le cas de violation flagrante, on a commencé par agir et on avait le droit de le faire ». C'est même plus exact de dire qu'on a le « devoir » de le faire. Chacune des puissances signataires est juge de *casus garantiae*, mais dès qu'elle se rend compte,

1° d'une part, que la violation constitue un acte non provoqué d'agression, et d'autre part,

2° qu'en raison soit du franchissement de la frontière, soit de l'ouverture des hostilités ou de rassemblement de forces armées dans la zone démilitarisée, une action immédiate est nécessaire; elle a le devoir juridique et non pas seulement la simple faculté d'intervenir sans délai.

Donc, en cas de violation ou de contravention flagrante, l'initiative appartient aux puissances signataires du Pacte rhénan, et non pas comme dans le cas d'une agression douteuse, au Conseil de la Société des Nations.

1. Session de 1926.

Jusqu'ici l'article 4 du Pacte rhénan est très clair, mais voici où le texte se brouille

«... Néanmoins, ajoute la deuxième partie du paragraphe 3 de cet article, le Conseil de la Société des Nations, saisi de la question, conformément au premier paragraphe du premier article, fera connaître le résultat de ses constatations. Les Hautes Parties contractantes s'engagent en pareil cas à agir en conformité avec les recommandations du Conseil, qui auraient recueilli l'unanimité des voix à l'exclusion des voix des représentants des parties engagées dans les hostilités ».

On ne peut pas comprendre comment les puissances signataires qui estimant, en effet, qu'il y a eu violation flagrante, sont déjà intervenues, devant par la suite se conformer aux recommandations du Conseil qui aurait recueilli l'unanimité des voix à l'exclusion des voix des parties engagées dans les hostilités.

On faisait remarquer que cette clause du paragraphe 3, article 4 du Pacte rhénan, « devait garder la possibilité d'arrêter les hostilités¹. » Si donc les signataires du Pacte rhénan, estimant qu'il y a violation ou contravention flagrantes sont déjà intervenus et que le Conseil, saisi de la question, constate au contraire qu'il n'y a pas agression flagrante, les Etats doivent quand même se conformer au point de vue du Conseil et par conséquent cesser les hostilités.

Nous ne comprenons pas comment en présence d'une agression flagrante, il peut exister une telle divergence de vues entre le Conseil et toutes ou certaines puissances signataires du Pacte Rhénan. Cette dernière stipulation de l'article 4 est en réalité inexplicable, elle est en plus dangereuse.

M. Paul Boncour le reconnaissait dans son rapport, voici comment il s'expliquait à cet égard, « ne voulant rien dissimuler, disait-il, nous signalons que cette dernière stipulation, d'ailleurs inévitable, peut cependant présenter un double danger. Elle peut inciter les puissances garantes de

1. Voyez rapport de M. Paul-Boncour au nom de la Commission des Affaires Étrangères de la Chambre des Députés chargé d'examiner le projet de loi tendant à autoriser le président de la République française à ratifier les actes de Locarno, p. 21.

l'accord rhénan à ne pas intervenir « immédiatement » afin de conserver leur entière liberté d'action au sein du Conseil et spécialement leur droit de vote car, si elles portent secours immédiatement, elles perdent le droit de siéger au Conseil parce qu'elles deviennent puissances engagées dans les hostilités.

« Si, au contraire, de nombreux Etats soit garants de l'accord rhénan, soit liés par des engagements d'assistance mutuelle avec l'Etat victime de la violation, soit jugeant que la nature de cette violation l'assimile *ipso facto* à un acte de guerre au sens de 1^{er} alinéa de l'article 16 du Pacte, ont estimé devoir porter un secours immédiat à l'Etat attaqué, ils se sont par là même exclus d'un vote ultérieur et qui peut peser sur la marche des événements.

« On aurait pu sortir, et on ne pourra sortir de cette difficulté qu'en organisant la désignation de l'agresseur d'une façon automatique, ou très rapide comme le Protocole (de Genève) avait tenté de le faire. C'est un des points précis sur lesquels notre politique extérieure et notre action à Genève devront porter leur effort¹ ».

L'article 5, du pacte rhénan, stipule que si l'une des puissances mentionnées à l'article 3, c'est-à-dire l'Allemagne et la Belgique, et l'Allemagne et la France; refuse de se conformer aux méthodes de règlement pacifique, ou d'exécuter une décision arbitrale ou judiciaire; et commet une violation de l'article 2 du présent traité, ou une contravention aux articles 42 et 43 du traité de Versailles; les dispositions de l'article 4 que nous venons d'analyser lui seraient applicables. Ceci est d'ailleurs très compréhensible, car du moment qu'il y a violation de l'article 2 du pacte rhénan, ou contravention aux articles 42 et 43 du traité de Versailles, la garantie entre immédiatement en jeu et sans s'occuper si l'Etat violateur ou contrevenant, décline le règlement pacifique ou refuse d'exécuter la sentence; mais il peut arriver que l'une des trois puissances mentionnées se borne à refuser d'exécuter la sentence, ou à décliner la procédure du règlement pacifique,

1. Voyez rapport de M. Paul Boncour fait au nom de la Commission des affaires étrangères de la Chambre des députés chargée d'examiner le projet de loi tendant à autoriser le Président de la République française à ratifier les actes de Locarno. Page 21.

sans commettre une contravention aux articles 42 et 43, du traité de Versailles, ou une violation de l'article 2 du pacte rhénan; dans ce cas, l'article 4 ne s'applique pas, mais l'article 5 § 3 stipule que l'autre partie saisira le Conseil de la Société des Nations qui proposera les mesures à prendre; les hautes parties contractantes se conformeront à ces propositions.

Dans le cas d'un différend germano-belge, ou germano-français, la partie qui n'a pas obtenu l'exécution de la sentence judiciaire ou arbitrale, ne peut pas recourir à la force pour se faire justice elle-même, avant d'en avoir reçu le mandat du Conseil de la Société des Nations, de cette façon le recours à la force serait permis conformément à l'article 2 (n° 3) d'après lequel l'interdiction de recourir à la guerre ne s'applique pas s'il s'agit « d'une action en raison d'une décision prise par l'Assemblée ou par le Conseil de la Société des Nations » ce qui est le cas.

2° Les Conventions d'arbitrage germano-belge et franco-allemande

Nous avons vu que l'article 3 du pacte rhénan comporte l'engagement de la part de l'Allemagne et la Belgique et de l'Allemagne et la France « de régler par voie pacifique, toutes questions de quelque nature qu'elles soient qui viendraient à les diviser et qui n'auraient pu être résolues par les procédés diplomatiques ». Cette formule est beaucoup plus étendue que celle du Pacte de la Société des Nations. D'après celui-ci, seuls « les différends susceptibles d'entraîner une rupture » semblent être soumis à la procédure pacifique envisagée. D'après le pacte rhénan, au contraire, même s'il s'agit d'un différend peu grave le règlement pacifique obligatoire s'impose. En fait, cette différence entre la formule du Pacte de la Société des Nations, et celle du Pacte rhénan est plus apparente que réelle, car pratiquement on interprète la phrase « susceptibles d'entraîner une rupture » de la manière la plus large pour englober toutes sortes de différends que les parties n'auraient pu résoudre par les moyens diplomatiques ordinaires.

Les conventions dites d'arbitrage conclues entre l'Allemagne et la Belgique et l'Allemagne et la France¹, à Locarno à la même date que le traité rhénan, fixent les modalités et organisent la procédure sous laquelle aura lieu le règlement pacifique obligatoire préconisé dans l'article 3 du Pacte rhénan. Elles sont donc solidaires avec les dispositions de ce dernier.

Il convient de signaler que la Grande-Bretagne et l'Italie ne sont pas engagées, en ce qui les concerne, à soumettre leurs différends éventuels à la procédure de règlement pacifique prévue par les accords de Locarno. Elles n'interviennent que comme garantes du *statu quo* rhénan.

Les conventions germano-belge et germano-française, sont rédigées exactement dans les mêmes termes; elles se composent chacune de 21 articles et quoi qu'elles portent le titre de « conventions d'arbitrage », il s'agit en réalité de « conventions d'arbitrage et de conciliation ».

A la base de ces conventions se trouve la distinction célèbre entre les conflits d'ordre juridique et les conflits d'ordre politique. Les modalités du règlement pacifique varient selon qu'il s'agit des uns ou des autres.

a) **Les conflits d'ordre juridique.** — « Toutes contestations entre l'Allemagne et la Belgique, ou entre l'Allemagne et la France, de quelque nature qu'elles soient, stipule l'article 1 de chacune de ses conventions, au sujet desquelles les parties se contesteraient réciproquement un droit et qui n'auraient pu être réglées à l'amiable, par les procédés diplomatiques ordinaires, seront soumises pour jugement, soit à un tribunal arbitral, soit à la Cour permanente de justice internationale, ainsi qu'il est prévu ci-après et le texte ajoute : « Il est entendu que les contestations ci-dessus visées comprennent notamment celles que mentionne l'article 13 du pacte de la Société des Nations », savoir les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tous points de droit international à la réalité de tout point qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue ou à la nature

1. Sauf pour le préambule, ces deux conventions sont identiques aux deux autres conventions conclues à la même date à Locarno entre l'Allemagne et la Pologne et l'Allemagne et la Tchécoslovaquie.

de la réparation due pour une telle rupture. La différence avec le système du Pacte de la Société des Nations est visible. D'après le Pacte de la Société des Nations; l'arbitrage ou le règlement judiciaire sont facultatifs, même pour les conflits d'ordre juridique. Les cas énumérés dans l'article 13 du Pacte ne s'y trouvent qu'à titre indicatif, et même dans ce cas, il n'y a pas obligation de les soumettre à un tribunal arbitral ou à la Cour permanente de justice internationale. L'obligation qui s'impose aux membres de la Société des Nations en vertu du Pacte, c'est de porter leurs conflits, soit devant l'arbitrage ou la Cour permanente de justice internationale, soit devant la Conseil. Ils ont la liberté de choisir entre ces deux branches de solution pacifique des conflits; ce qui fait que des différends d'ordre purement juridique peuvent être soustraits à l'examen des tribunaux arbitraux ou de celui de la Cour permanente de justice internationale et soumis à la conciliation du Conseil de la Société des Nations.

Dans les conventions de Locarno, au contraire, ceci n'est pas possible, toutes contestations de quelque nature qu'elles soient « au sujet desquelles les parties se contesteraient réciproquement un droit » et qui n'auraient pu être réglées bien entendu à l'amiable par les procédés diplomatiques ordinaires, doivent être soumises à un tribunal arbitral, soit à la Cour permanente de justice internationale. Ce n'est pas la volonté des parties mais la qualité du litige qui décide des moyens de règlement pacifique à suivre. S'agit-il d'un conflit d'ordre juridique, ou comme dit le texte « d'une question à propos de laquelle les parties contesteraient réciproquement un droit », alors c'est la pratique arbitrale ou le recours à la Cour permanente de justice internationale qui s'impose. S'agit-il, au contraire, d'un conflit d'ordre politique où les parties contestent un « intérêt » et non pas un droit, alors comme nous le verrons plus loin, c'est la procédure de conciliation qui s'applique; mais les parties sont libres d'après l'article 2, des conventions d'arbitrage de Locarno, de soumettre les différends d'ordre juridique d'un commun accord, avant toute procédure arbitrale ou avant toute procédure devant la Cour permanente, à la Commission permanente de conciliation dont nous parlerons après; mais,

en ce qui concerne les différends d'ordre juridique, la Commission permanente de conciliation, ne constitue qu'une instance préliminaire et purement facultative. Si les deux parties ne tombent pas d'accord pour soumettre leur conflit d'ordre juridique à la Commission permanente de conciliation ou si la tentative de conciliation devant cette commission ne réussit pas, la question sera portée pour jugement par voie de compromis, soit à la Cour permanente de justice internationale, dans les conditions et suivant la procédure prévues par son statut, soit à un tribunal arbitral dans les conditions et suivant la procédure prévues par la Convention de La Haye du 18 octobre 1907, pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

A défaut d'accord entre les parties sur le compromis et après un préavis d'un mois, l'une et l'autre des parties aura la faculté de porter directement par la voie de requête la contestation devant la Cour permanente de justice internationale (article 6 des conventions d'arbitrage de Locarno).

Ainsi l'ordre est bien établi, il n'y a pas d'échappatoire possible, en ce qui concerne la solution des différends d'ordre juridique, voici en résumé comment se succèdent, en principe, les instances :

1^o d'abord procédure facultative devant la Commission permanente de conciliation;

2^o tribunal arbitral ou Cour permanente de justice internationale par voie de compromis;

3^o Cour permanente de justice internationale par voie de requête de l'une des parties.

Toutefois, il y a des cas, pour lesquels la procédure du règlement pacifique des différends d'ordre juridique prévu par les conventions de Locarno, n'est pas applicable. Il en est ainsi :

1^o s'il s'agit des contestations nées de faits qui sont antérieurs aux présentes conventions, et qui appartiennent au passé (article 1, alinéa 2)

2^o s'il s'agit des contestations pour la solution desquelles une procédure spéciale est prévue par d'autres conventions en vigueur entre l'Allemagne et la Belgique et l'Allemagne

et la France, ces contestations seront réglées conformément aux dispositions de ces conventions (article 1, alinéa 3);

3° s'il s'agit d'une contestation dont l'objet, d'après la législation intérieure de l'une des parties relève de la compétence des tribunaux nationaux de celle-ci, le différend ne sera soumis à la procédure prévue par les présentes conventions qu'après jugement passé en force de chose jugée rendue dans les délais raisonnables par l'autorité judiciaire nationale compétente (article 3).

Les deuxième et troisième exceptions sont très compréhensibles, mais la première, au contraire, est assez vague. Qu'est-ce qu'en effet « les contestations nées de faits qui sont antérieurs à la présente convention et qui appartiennent au passé. » M. Joseph Barthélémy a justement remarqué dans son discours devant la Chambre des Députés, le 27 février 1926 combien cette formule est fâcheuse; la question des minorités, celle du couloir de Dantzig, par exemple, se rapportent au passé; doit-on conclure, d'après l'article 1^{er} alinéa 2 des conventions d'arbitrage conclues à Locarno, que la procédure pacifique prévue par les accords ne les concerne pas ?

M. Paul Boncour déclarait dans son rapport à la Chambre, que le but de cette formule est « d'éviter la possibilité de nombreux procès rétroactifs ». Les puissances signataires des accords de Locarno, ont voulu, semble-t-il, éviter que l'Allemagne ne puisse soulever un bon nombre des clauses des traités de paix, notamment les questions territoriales; s'il en est ainsi, ce but ne se trouve réalisé que partiellement, et en ce qui concerne seulement la frontière rhénane, mais non pas les frontières orientales de l'Allemagne. Le Pacte rhénan avec lequel les conventions d'arbitrage germano-belge et germano-française sont étroitement liées, ne comporte pas seulement la garantie des puissances signataires, des frontières de la Belgique et de la France d'une part, et de l'Allemagne de l'autre « telles qu'elles sont fixées par, ou en exécution du traité de paix de Versailles, » mais il comporte, en outre, il ne faut pas l'oublier, la reconnaissance par l'Allemagne des dites frontières. Il en résulte qu'aucun différend tendant à remettre ces frontières en question ne peut faire l'objet d'une procédure soit « judiciaire » ou « arbitrale », soit « de conciliation » devant la Commission

permanente de conciliation, ou devant le Conseil de la Société des Nations¹. C'est un chapitre qu'il ne faut pas ouvrir.

Mais il n'y a pas à l'Est un Pacte, comme le traité rhénan, qui ne vise que la région du Rhin. L'Allemagne n'a pas donné à Locarno, la reconnaissance de ses frontières orientales actuelles, c'est pourquoi, pensons-nous, on a voulu combler, dans une certaine manière, cette lacune en insérant que la procédure du règlement pacifique prévue dans l'article 1 des conventions d'arbitrage, ne s'applique pas « aux contestations nées de faits qui sont antérieurs aux présentes conventions ou qui appartiennent au passé ». En effet, cette clause se trouve non pas seulement dans les conventions germano-belge et germano-française, mais aussi dans les conventions semblables conclues entre l'Allemagne et la Pologne, et l'Allemagne et la Tchécoslovaquie.

Mais, remarquons-le, dans les rapports de ces pays, et bien qu'exemptées formellement de la procédure arbitrale ou judiciaire, « les contestations qui appartiennent au passé » peuvent faire l'objet d'une procédure de conciliation; elles peuvent être remises en question, sinon devant le tribunal arbitral ou la cour de justice, au moins devant la Commission permanente de conciliation, ou le Conseil de la Société des Nations². En effet, cette exemption stipulée dans l'article 1 des conventions d'arbitrage conclues à Locarno, ne se rapporte qu'à la procédure arbitrale, ou devant la Cour permanente de justice arbitrale, l'article 17, concernant la procédure de conciliation, ne contient pas, au contraire, un exemple semblable.

« En conséquence, écrivait M. Milenkovitch, on risque de voir l'Allemagne soulever un bon nombre de questions appartenant au passé, et par là, provoquer un certain dérangement dans l'état de choses existant. Evidemment ce serait incompatible avec le but poursuivi par les accords de Locarno, mais le caractère énigmatique de l'article 1^{er} de la convention d'arbitrage, n'en laisse pas moins un doute sur ce point³ ».

1. Voyez Paul-Boncour, rapport, p. 14.

2. M. Milenkovitch, p. 151-152, *Le problème de la sécurité européenne d'après les accords de Locarno*.

3. Milenkovitch, *op. cit.*, p. 152.

b) **Les conflits d'ordre politique.** — Les articles 17 et 18 des Conventions d'arbitrage franco-germano-belges prévoient les moyens de solution des différends, au sujet desquels les parties ne contesteraient pas un « droit », mais se prétendraient lésées dans leurs « intérêts ». Ces intérêts peuvent être des intérêts politiques, ou des intérêts économiques, à propos desquels, ni l'une ni l'autre des deux parties, ne peut invoquer un droit, et prétendre imposer sa volonté à l'autre, en vertu d'un texte ou d'un principe de droit international.¹

L'article 17, stipule que « toute question sur laquelle le Gouvernement allemand et le Gouvernement français (ou belge), seraient divisés sans pouvoir le résoudre à l'amiable, par les procédés diplomatiques ordinaires, dont la solution ne puisse être recherchée par un jugement ainsi qu'il est prévu par l'article 1^{er} de la présente convention, et pour lesquelles, une procédure de règlement ne serait pas déjà préconisée par un traité en vigueur entre les parties seront soumises à la Commission permanente de conciliation qui sera chargée de proposer aux parties, une solution acceptable et dans tous les cas, de présenter un rapport ».

Et l'article 18, est ainsi conçu : « Si dans le mois qui suivra, la clôture des travaux de la Commission permanente de conciliation, les deux parties ne se sont pas entendues, la question sera, à la requête de l'une ou de l'autre partie, portée devant le Conseil de la Société des Nations, qui statuera conformément à l'article 15 du Pacte de la Société des Nations.

De la combinaison de ces dispositions, il résulte que les conflits d'intérêts, doivent être portés tout d'abord, devant la Commission permanente de conciliation, et en cas d'échec de celle-ci devant le Conseil de la Société des Nations. Pour les conflits d'intérêts, la compétence de la Commission permanente de conciliation est obligatoire².

1. M. Paul-Boncour, rapport fait au nom de la Commission des Affaires Etrangères de la Chambre des Députés, p. 13.

2. Les accords de Locarno ont créé quatre Commissions permanentes de conciliation : germano-française, germano-belge, germano-polonaise, germano-tchécoslovaque; les règles relatives à leur composition et la procédure qui se déroule sont exactement les mêmes. Nous prenons comme exemple la Commission germano-française.

Examinons brièvement la composition et la procédure devant ces Commissions :

La Commission est composée de cinq membres désignés ainsi : « Le Gouvernement allemand et le Gouvernement français (ou belge), nommeront chacun un Commissaire, parmi leurs nationaux respectifs et désigneront les trois autres commissaires parmi les ressortissants des tierces puissances, ces trois commissaires devront être de nationalité différente et parmi eux les Gouvernements allemands et français (ou belge), désigneront le Président de la Commission.

Les commissaires sont nommés pour trois ans, mais leur mandat est renouvelable, et resteront en fonctions jusqu'à leur remplacement, et, dans tous les cas, jusqu'à l'achèvement de leurs travaux en cours, au moment de l'expiration de leur mandat. Il sera pourvu, dans le plus bref délai, aux vacances qui viendraient à se produire par suite de décès, de démission ou de quelque autre empêchement, en suivant le mode fixé pour les nominations.

La Commission permanente de conciliation sera saisie par voie de requête, adressée d'un commun accord par les deux parties au Président de la Commission ou, à défaut d'accord, par l'une ou l'autre des parties en litige, la requête contiendra l'invitation à la Commission de procéder à toutes mesures propres à conduire à une conciliation; il doit contenir aussi l'exposé sommaire de l'objet du litige; au cas où la requête émane d'une seule des parties elle devra être notifiée par celle-ci et sans délai à la partie adverse.

Chaque partie a la faculté, dans le délai de 15 jours à partir de la date où elle aurait porté une contestation à fin d'examen, devant la Commission, de remplacer son commissaire par un commissaire *ad hoc* possédant une compétence spéciale dans la contestation en question; mais elle devra dans ce cas en faire la notification à l'autre partie; celle-ci aura alors la faculté d'agir de même dans un délai de 15 jours, à partir de la date où la notification de l'autre cas sera parvenue. La Commission se réunira, sauf accord contraire entre les parties, au lieu désigné par son Président.

La tâche de la Commission permanente de conciliation, est d'élucider les questions de litiges, de recueillir à cette fin,

toutes les informations utiles par voie d'enquêtes ou autrement et de s'efforcer de concilier les parties. A moins de stipulations contraires, la Commission réglera elle-même sa procédure qui, dans tous les cas, devra être contradictoire. En matière d'enquête, la Commission si elle n'en décide autrement à « l'unanimité¹ », se conformera aux dispositions du titre III relatives aux Commissions internationales d'enquêtes de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907, pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

Les travaux de la Commission permanente de conciliation, ne sont publiés qu'en vertu d'une décision prise par la Commission avec l'assentiment des parties.

Après l'examen, de l'affaire la Commission exposera aux parties, les termes de l'arrangement qui lui paraîtront convenables, et leur fixera un délai pour se prononcer.

A la fin des travaux, elle dressera un procès-verbal, constatant suivant le cas, soit que les parties sont arrangées, et, s'il y a lieu, les conditions de l'arrangement, soit que les parties n'ont pu être conciliées. Les travaux, à moins que les parties en conviennent différemment, doivent être terminés dans le délai de six mois, à compter du jour où la Commission aura été saisie du litige, les décisions de la Commission permanente de conciliation, seront prises à la majorité des voix.

Les parties contractantes seront représentées auprès de la Commission permanente de conciliation par des agents. Elles pourront, en outre, se faire assister par des conseils et des experts nommés par elles à cet effet, et elles pourront demander l'audition de toute personne, dont le témoignage leur paraît utile.

De son côté, la Commission aura la faculté de demander des explications orales aux agents, conseils et experts des deux parties, ainsi qu'à toutes personnes qu'elle jugerait utile de faire comparaître avec l'assentiment de leurs Gouvernements.

Les Gouvernements allemand et français (ou allemand et belge; allemand et polonais, etc...) s'engagent à faciliter les travaux de la Commission permanente de conciliation, à lui fournir, dans la plus large mesure possible, tous documents

1. La règle est que les décisions de la Commission permanente de conciliation seront prises à la majorité des voix, ici par exception on exige l'unanimité.

et informations utiles, ainsi qu'à user des moyens dont ils disposent pour leur permettre de procéder sur leur territoire, et selon leur législation, à la citation et à l'audition de témoins ou d'experts, et à des transports sur les lieux¹.

Si la Commission chargée en premier lieu d'examiner le différend d'ordre politique, n'aboutit pas à une solution qui serait acceptée par les parties, et si dans le mois qui suivra la clôture des travaux de la Commission, celles-ci ne se sont pas entendues, alors le différend sera porté, à la requête de l'une des deux parties, devant le Conseil de la Société des Nations. Celui-ci, remarquons-le, ne constitue pas une instance de deuxième degré par rapport à la Commission permanente de conciliation, mais une deuxième tentative pour arriver à un arrangement amiable; le Conseil pourra donc se servir des enquêtes et des travaux de la Commission permanente, il pourra, conformément à l'article 15 du Pacte de la Société des Nations, entreprendre des recherches et des travaux nouveaux, il a toute latitude pour concilier les thèses opposées des parties en conflit.

Ainsi, dans le système de Locarno, pour le règlement pacifique des litiges, c'est la Cour permanente de justice internationale, qui est juge en dernier ressort des conflits d'ordre juridique, et à défaut de compromis entre les parties pour recourir à un tribunal arbitral, elle pourra être saisie sur la requête de l'une ou l'autre d'entre elles. C'est, par contre, le Conseil de la Société des Nations, qui, en cas d'échec de la procédure devant la Commission permanente de conciliations s'occupe en dernier lieu des litiges d'ordre politique et statuera alors conformément à l'article 15 du Pacte de la Société des Nations.

De toutes façons, d'après les conventions d'arbitrage franco-allemandes et germano-belges, il y a toujours un organe, pour examiner les litiges qui peuvent s'élever entre l'Allemagne d'une part, et la France ou la Belgique d'autre part, les différends qui échappent aux dispositions de ces conventions sont peu nombreuses. Rappelons-les encore une fois :

1. Voyez pour tout ceci, les articles 6 à 15 des conventions d'arbitrage germano-française, germano-belge, germano-polonaise et germano-tchécoslovaque.

1° Les conflits nés de faits qui sont antérieurs aux conventions d'arbitrage, et qui appartiennent au passé;

2° Les contestations pour la solution desquelles une procédure spéciale, est prévue par d'autres conventions spéciales entre l'Allemagne et la France, et l'Allemagne et la Belgique.

3° Tout différend tendant à remettre en question le *statu quo* rhénan. L'Allemagne, en signant le Pacte rhénan, a reconnu l'état de choses existant dans cette région (article 1 du Pacte rhénan), elle ne peut le discuter, ni au moyen de la procédure judiciaire (arbitrage ou Cour de justice internationale), ni au moyen de la procédure de conciliation (Commission permanente, ou Conseil de la Société des Nations)¹.

Cependant tandis que les conflits d'ordre juridique recevaient toujours une solution définitive et obligatoire, puisque c'est la Cour permanente de justice internationale qui en est juge en dernier ressort, et ses décisions tranchent définitivement les litiges; au contraire, pour les questions d'ordre politique, le Conseil de la Société des Nations, à qui ces différends doivent être remis en dernier lieu, pour ne pas aboutir à un arrangement acceptable de conciliation, ne tranche pas d'une manière définitive les différends.

En effet, l'article 3 du Pacte rhénan, et l'article 18 des Conventions d'arbitrage franco-allemandes, et germano-belges, stipulent que le Conseil statuera conformément à l'article 15 du Pacte de la Société des Nations. Or, d'après celui-ci, comme nous le savons, l'arrangement proposé par le Conseil ne s'impose nullement aux parties en litige, celles-ci sont libres de le repousser et le conflit peut rester ainsi sans être résolu définitivement.

Mais tandis que la Pacte de la Société des Nations n'interdit le recours à la guerre dans ce cas, que contre l'Etat qui se conforme à un rapport unanime du Conseil (article 15, alinéa 6 du Pacte de la Société des Nations), la guerre entre les puissances directement intéressées au Rhin, c'est-à-dire, d'une part, l'Allemagne, et d'autre part, la France et la Belgique, demeure toujours interdite, même si le Conseil n'est pas unanime,

1. Voyez le projet de loi présenté au nom du Président de la République française par M. Aristide Briand, Président du Conseil, Ministre des Affaires Etrangères, p. 7.

sauf contre l'Etat qui, le premier, se livrerait à une attaque (article 2, exception 3^o du Pacte rhénan).

Ainsi, la voie de la force demeure fermée, mais il peut bien arriver, que les procédés pacifiques de règlement du litige organisés par les Conventions de Locarno, soient épuisés, sans que le différend soit résolu. M. Briand, dans l'exposé des motifs du projet de loi tendant à autoriser le Président de la République française à ratifier les actes de Locarno, disait que, dans ce cas, on peut prévoir que, pratiquement, pour ne pas laisser le litige s'éterniser, les parties seront conduites à s'arranger¹.

Espérons que, dans l'avenir, les Gouvernements intéressés arriveront à combler cette lacune de façon à ce qu'aucun conflit ne puisse rester sans recevoir une solution complète et définitive; c'était là, peut-être, le plus grand mérite du Protocole de Genève élaboré en 1924. Les Gouvernements peuvent y puiser pour achever le système de règlement pacifique des conventions de Locarno.

La procédure de règlement pacifique, comporte inévitablement certains délais; il ne faut pas permettre que, durant cette procédure, les parties ou l'une d'elles puissent faire des actes qui pourraient aggraver ou étendre le conflit; il importe aussi de prévoir des mesures nécessaires pour éviter que l'une des parties, qui nourrit une arrière-pensée, ne cherche à mettre à profit ces délais pour se préparer à la guerre. C'est pourquoi l'article 19 des conventions d'arbitrage germano-françaises et germano-belges stipule que, « dans tous les cas et notamment si la question au sujet de laquelle les parties sont divisées, résulte d'actes déjà effectués ou sur le point de l'être, la Commission de conciliation, ou, si celle-ci ne s'en trouvait pas saisie, le tribunal arbitral, ou la Cour permanente de justice internationale statuant conformément à l'article 41, de son statut, indiqueront, dans le plus bref délai possible, quelles mesures provisoires doivent être prises. Il appartiendra au Conseil de la Société des Nations, s'il est saisi de la question, de pourvoir de même à des mesures provisoires appropriées. Les Gou-

1. Voyez le projet de loi présenté au nom du Président de la République française par M. Aristide Briand, Président du Conseil, Ministre des Affaires Etrangères, p. 7.

vernements allemand et français (ou belge) s'engagent respectivement à s'y conformer, à s'abstenir de toutes mesures susceptibles d'avoir une répercussion préjudiciable à l'exécution de la décision ou aux arrangements proposés par la Commission de conciliation ou par le Conseil de la Société des Nations, et en général à ne procéder à aucun acte de quelque nature qu'il soit, susceptible d'aggraver ou d'étendre le différend ».

B) *Accords relatifs aux frontières orientales de l'Allemagne*

Si nous nous tournons maintenant vers l'Est, c'est-à-dire vers la frontière orientale de l'Allemagne, on ne trouve pas pour cette région un pacte semblable au Pacte rhénan qui, comme son nom l'indique, ne vise que la seule région du Rhin. Le pacte rhénan comportait aussi, outre que la garantie des puissances signataires, et notamment de l'Angleterre et de l'Italie, de maintenir le *statu quo* dans cette région de l'Europe, la reconnaissance formelle de la part de l'Allemagne de ses frontières éventuelles telles qu'elles sont fixées par, ou en vertu du traité de Versailles; or, s'il existait des Allemands qui acceptèrent le retour de l'Alsace-Lorraine à la France, ou la cession des cercles (Kreise) d'Eupen et Malmédy ainsi que le territoire de Moresnet à la Belgique; il ne s'est pas encore rencontré un Allemand pour accepter la perte de Dantzig, la séparation de la Prusse orientale, ou le démembrement de la Haute-Silésie. Malgré les efforts de la politique française et polonaise pour obtenir la reconnaissance des frontières germano-polonaises par l'Allemagne, ces efforts se heurtèrent et se heurtent encore à un refus catégorique de celle-ci. C'est pour ces raisons d'une part, et à cause du refus non moins catégorique de la Grande-Bretagne de garantir une autre frontière que la frontière occidentale, d'autre part, qu'il devenait impossible de conclure un pacte de sécurité qui garantirait le maintien du *statu quo* à l'Est, comme le Pacte rhénan à l'Ouest. A défaut de pacte identique au Pacte rhénan, les frontières orientales, de même que les frontières méridionales de l'Allemagne restent donc régies par le droit commun, tel qu'il résulte des traités de 1919, et du Pacte

de la Société des Nations¹. En vue de parer, dans la mesure du possible, étant donné les circonstances existantes, au danger qui plane sur cette partie de l'Europe, on a cherché à Locarno d'autre moyens de se rapprocher le plus possible du Pacte rhénan². Deux conventions d'arbitrage entre l'Allemagne et la Pologne, et l'Allemagne et la Tchécoslovaquie, et deux traités de garanties mutuelles entre la France et la Pologne, et la France et la Tchécoslovaquie, furent signés le même jour que les accords de Locarno relatifs aux frontières occidentales, le 16 octobre 1925.

1. *Les conventions d'arbitrage germano-polonaise et germano-tchécoslovaque*

Ces deux conventions sont conçues dans les mêmes termes que les conventions germano-belges et germano-françaises, que nous avons examinées plus haut, mais elles diffèrent, en ce qui concerne le préambule qui, dans les deux premières conventions, a une importance toute particulière. L'Allemagne, la Pologne et la Tchécoslovaquie ont reconnu dans le préambule de leurs conventions d'arbitrage :

1° Que le respect des droits établis par les traités ou résultant du droit des gens est obligatoire pour les tribunaux internationaux;

2° Que les droits d'un Etat ne sauraient être modifiés sans son consentement;

3° Que la sincère observation des procédés de règlement pacifique des différends internationaux permet de résoudre sans recours à la force les questions qui viendraient à les diviser.

Et, quoique ces principes se trouvent mentionnés dans le préambule, et par conséquent ne possèdent pas la même valeur que les articles mêmes des traités, ils n'indiquent pas moins l'esprit dont ces Etats devront s'inspirer pour l'application de ceux-ci.

Ces textes prennent toute leur importance quand on veut

1. Voyez Paul-Boncour, rapport précité.

2. Milenkovitch, *op. cit.*, p. 170.

bien les appliquer aux cas concrets, auxquels peuvent donner lieu les frontières orientales : Haute-Silésie, ou couloir de Dantzig. L'Allemagne, tout en refusant de connaître les frontières orientales, admet néanmoins que les droits de la Pologne ne sauraient être modifiés sans son consentement. Il s'ensuit aussi que l'Allemagne peut soulever des différends d'ordre politique, à propos de ces frontières, mais ces différends demeurent obligatoirement organisés par la convention d'arbitrage.

Les conventions d'arbitrage germano-polonaises et germano-tchécoslovaques sont encore une fois identiques aux conventions franco-allemandes et germano-belges, d'où il résulte que si le conflit qui s'élève entre l'Allemagne d'une part, et la Pologne ou la tchécoslovaquie d'autre part, est d'ordre juridique, il sera porté en dernier lieu devant la Cour permanente de justice internationale qui tranche définitivement la question. S'il s'agit au contraire des conflits d'ordre politique et les différends que l'Allemagne peut soulever à propos de ses frontières orientales sont de cet ordre, c'est, en dernier lieu, le Conseil de la Société des Nations qui sera appelé à les examiner, et il statuera alors conformément à l'article 15 du Pacte de la Société des Nations, d'où il résulte qu'à défaut de l'unanimité prévue à l'alinéa 7 de cet article, les parties peuvent recourir à la guerre une fois passé le délai de trois mois prévu à l'article 12, et dans ce cas la guerre est licite. En ce qui concerne les frontières occidentales, le Pacte rhénan a prévu et corrigé cette lacune. Nous avons vu que son article 2 précise que, même l'unanimité faisant défaut aucune partie ne peut recourir à la guerre contre l'autre, sauf contre un Etat qui, le premier, s'est livré à une attaque; à l'Est, au contraire, il n'existe aucune restriction semblable. Ici la porte reste ouverte à la guerre; la sécurité est donc loin d'être assurée dans cette partie de l'Europe où les dangers de guerre semblent plus menaçants.

2. Les traités de garantie franco-polonais et franco-tchécoslovaque

Les deux traités de garantie mutuelle conclus également à Locarno le 15 octobre 1925, entre la France et la Pologne,

et la France et la Tchécoslovaquie, avaient justement pour but de parer dans la mesure du possible à ces dangers.

Le préambule de ces deux traités exactement identiques, stipule que « le Président de la République française et le Président de la République de Pologne (ou Tchécoslovaquie), également soucieux de voir l'Europe s'épargner la guerre par une sincère observation des engagements pris en date de ce jour, en vue du maintien de la paix générale, ont résolu de s'en garantir réciproquement les bienfaits par un traité conclu dans le cadre du Pacte de la Société des Nations, et des traités existants entre eux, et ont à cet effet, désigné... etc... »

L'article premier est ainsi rédigé :

« Dans le cas où la Pologne (Tchécoslovaquie) ou la France viendrait à souffrir d'un manquement aux engagements intervenus en date de ce jour, entre elles et l'Allemagne, en vue du maintien de la paix générale, la France, et réciproquement la Pologne (ou la Tchécoslovaquie), agissant par application de l'article 16, du Pacte de la Société des Nations, s'engagent à se prêter immédiatement aide et assistance, si un tel manquement est accompagné d'un recours aux armes qui n'aurait pas été provoqué.

« Dans le cas où le Conseil de la Société des Nations, statuant sur une question portée devant lui, conformément aux dits engagements, n'aurait pu réussir à faire accepter son rapport par tous ses membres autres que les représentants des parties du différend, et où la Pologne (Tchécoslovaquie) ou la France se verrait attaquée sans l'avoir provoqué, la France ou réciproquement la Pologne (Tchécoslovaquie) agissant par application de l'article 15, alinéa 7 du Pacte de la Société des Nations lui prêterait immédiatement aide et assistance ».

Les traités de garantie mutuelle franco-polonais et franco-tchécoslovaque jouent donc dans deux hypothèses :

1^o Par application de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations;

2^o Par application de l'article 15, alinéa 7, du même pacte.

La première hypothèse se réalise quand l'Allemagne recourt à la guerre contre la France ou la Pologne, ou la Tchécoslovaquie, sans avoir soumis préalablement le différend à la pro-

cédure pacifique du règlement des litiges, ou au cours de cette procédure, ou avant l'expiration du délai de trois mois prévu à l'article 12 du pacte de la Société des Nations, ou encore contre la partie qui se conforme à la sentence arbitrale ou judiciaire, ou à un rapport unanime du Conseil.

Dans ce cas, l'Allemagne violerait sans doute les conventions d'arbitrage signées à Locarno, mais elle violera du même coup les articles 12, 13 et 15 du Pacte de la Société des Nations, dont les conventions locarniennes ne font en somme que consacrer les textes et les procédés. L'Allemagne serait alors considérée, aux termes de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations, comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société et les sanctions économiques et financières de cet article lui seront immédiatement applicables. Mais les membres de la Société des Nations, ne sont pas obligés, par contre, de lui appliquer les sanctions militaires, navales et aériennes de l'alinéa 2. de l'article 16, étant donné que, dans le système du Pacte de la Société des Nations, l'application de ces mesures demeure facultative. C'est alors qu'interviennent les traités de garantie franco-Polonais et franco-tchécoslovaque. L'assistance militaire qu'est facultative, d'après l'article 16, alinéa 2 du Pacte de la Société des Nations, devient dans l'article 1, alinéa 1 de ce traité de garantie, obligatoire dans les rapports mutuels de la France d'un côté et de la Pologne et de la Tchécoslovaquie, d'autre côté, à l'égard de l'Allemagne.

Si, pour prendre un exemple, l'Allemagne attaque la France sans observer les dispositions des conventions d'arbitrage et sans provocation de la part de celle-ci, elle violerait en même temps l'article 2 du Pacte rhénan, et les articles 12 à 15 du Pacte de la Société des Nations. D'où il résulte que la Grande-Bretagne, l'Italie et la Belgique, doivent venir immédiatement au secours de la France en leur double qualité de membres de la Société des Nations et des Etats signataires du Pacte rhénan et en vertu de celui-ci, ils doivent agir militairement contre l'Allemagne. Quand aux autres membres de la S. D. N., ils doivent appliquer aussitôt à l'Allemagne les sanctions économiques de l'article 16, alinéa 1 du Pacte de la Société des Nations. La même obligation incombe à la Pologne et à la Tchécoslovaquie en tant que membres de cette Société, mais en outre et en vertu de l'arti-

cle 1 alinéa 7 des traités de garantie, elles doivent secourir militairement la France.

Bref, si l'Allemagne attaque la France en violation de la convention d'arbitrage, celle-ci compte sur l'aide militaire de la Grande-Bretagne, de l'Italie et de la Belgique, en vertu du Pacte rhénan; sur l'aide militaire de la Pologne et de la Tchécoslovaquie, en vertu des traités de garantie et enfin sur l'application des mesures économiques et financières déclanchées par tous les membres de la Société des Nations contre l'agresseur, en vertu du Pacte de cette Société.

Le système locarnien appliqués à l'Europe occidentale, semblent être bien serré et si chaque Etat s'acquitte scrupuleusement et consciencieusement de ses obligations internationales, on pourrait dire que le problème de la sécurité rhénane se trouve résolu.

Si c'est la Pologne ou la Tchécoslovaquie qui est attaquée par l'Allemagne en violation des articles 12-15 du Pacte de la Société des Nations, tels qu'ils sont consacrés par les Conventions d'arbitrage germano-polonaise et germano-tchécoslovaque; alors c'est la France qui doit courir à son secours aussi bien en vertu du Pacte de la Société des Nations qu'en vertu des traités de garantie. Et, si comme membre de cette Société, elle n'est obligée pas plus que les autres membres, qu'aux mesures économiques et financières, par contre aux termes des traités de garantie elle lui doit l'aide militaire. Cette aide militaire s'effectuera principalement dans la région du Rhin; une telle opération ne constituerait pas une violation du Pacte rhénan qui exclut expressément de la défense de faire la guerre dans les rapports de l'Allemagne et la France, l'hypothèse « d'une action entreprise en application de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations » (article 2, 2^o, du Pacte rhénan).

2. La deuxième hypothèse où les traités de garantie doivent jouer, est celle de l'article 15, alinéa 7 du pacte de la S. D. N.

Dans l'hypothèse de l'article 15, alinéa 7, les membres de la Société des Nations se réservent le droit « d'agir comme ils le jugent nécessaire pour le maintien du droit et de la justice ». C'est là une fissure par où la guerre peut se glisser. Le traité rhénan a bouché cette fissure dans les rapports respectifs de l'Allemagne d'une part, et de la France ou de la

Belgique d'autre part. Dans le Pacte rhénan les dites puissances se sont engagées à ne pas recourir à la guerre même dans l'hypothèse de l'article 15, alinéa 7 du Pacte de la Société des Nations, sauf bien entendu, contre l'Etat qui le premier s'est livré à une attaque, mais comme la Pologne et la Tchécoslovaquie ne font pas partie du Pacte Rhénan, la guerre entre elles et l'Allemagne demeure possible chaque fois que cette hypothèse de l'article 15, alinéa 7, se trouve par la suite réalisée, c'est-à-dire chaque fois que le Conseil de la Société des Nations n'aura pas voté son rapport à l'unanimité des voix, les votes des représentants des pays intéressés n'entrant pas dans cette unanimité. C'est pour parer à une pareille éventualité que les traités de garanties franco-polono-tchécoslovaque stipulent, que si dans cette hypothèse l'une des puissances contractantes se voit l'objet d'une attaque qu'elle n'a pas provoquée, l'autre lui prêterait immédiatement aide et assistance. L'Allemagne pourrait donc d'après le Pacte de la Société des Nations, qui à défaut d'un traité oriental identique au Pacte Rhénan, régit seul ses rapports avec la Pologne ainsi qu'avec la Tchécoslovaquie, leur déclarer la guerre en agissant par application de l'article 15 alinéa 7. Une telle guerre est licite d'après le Pacte de la Société des Nations; mais l'Allemagne s'exposerait alors à une attaque française sur le Rhin, car chaque fois que la France viendrait au secours de la Pologne et de la Tchécoslovaquie, c'est principalement du côté du Rhin qu'elle agirait et, dans ce cas, on ne peut pas lui opposer le Pacte Rhénan. Celui-ci n'exclut pas l'hypothèse d'une guerre entreprise en application de l'article 15, alinéa 7, lorsque cette guerre est dirigée contre un Etat, qui le premier s'est livré à une attaque (article 2, 3 *in fine*). Mais pour que la France puisse dans ce cas recourir à la guerre contre l'Allemagne, elle doit être sûre que c'est celle-ci qui la première s'est livrée à une attaque contre la Pologne ou la Tchécoslovaquie, car c'est à cette condition seulement que la guerre entre la France et l'Allemagne, en application de l'article 15, alinéa 7, ne constitue pas une violation du Pacte Rhénan, autrement la France risquerait de prendre figure d'agresseur et de voir le Pacte Rhénan tourner contre elle.

Section VI

Appréciation des accords de Locarno

Le but des accords de Locarno, comme celui des projets mort-nés d'assistance mutuelle et du Protocole de Genève, comme celui aussi des différents traités d'alliances conclus par la France et ses alliés continentaux, est évidemment la sécurité, mais la méthode envisagée à Locarno diffère de celle du traité d'assistance mutuelle et du Protocole de Genève, et se sépare plus profondément encore des systèmes d'alliances.

Le traité d'assistance mutuelle et de même le Protocole de Genève s'efforcent de donner une solution générale et universelle du problème de la sécurité. Le Pacte Rhénan, qui constitue le centre du système locarnien, au contraire, n'envisage qu'une solution régionale de ce problème. Une solution universelle du problème de la sécurité est certainement hautement désirable pour la tranquillité du monde, et M. Paul Boncour avait pleinement raison de rappeler au nom de la France à la VI^e Assemblée de la Société des Nations et en s'opposant à la thèse anglaise qui témoignait quelque méfiance à ce qu'on appelle « le goût latin de l'universalité »; que « le premier bloc d'acier du premier obus tombant dans un monde qui n'a pas pu se prémunir, a des répercussions indéfinies qui s'étendent jusqu'aux limites de l'univers » et que « l'universalité n'est pas une construction arbitraire de l'esprit, mais elle est devenue par l'interdépendance même de toutes les Nations, par l'ampleur inévitable des guerres modernes, une réalité que nous ne pouvons pas nous empêcher d'êtreindre quand nous envisageons de prendre les moyens appropriés pour combattre la guerre », et enfin, « qu'étant donné cette universalité dans la danger, il faut l'universalité dans la prévention ».

Mais, disons tout de suite que la sécurité universelle ne serait qu'un vain mot, si la sécurité régionale elle-même n'est pas tout d'abord solidement fondée. Comme nous le disions au chapitre précédent, c'est en gagnant de proche

en proche que la sécurité régionale deviendra la sécurité mondiale; le régionalisme est donc en matière de sécurité, la condition *sine qua non* de l'universalité.

C'est pourquoi, loin de constituer un recul par rapport à la méthode, ou même aux principes du Protocole de Genève, les accords de Locarno en sont le commencement d'application et le premier pas vers la réalisation pratique; c'est ce que d'ailleurs M. Boncour, qui fut en 1926 le rapporteur de la Commission des Affaires étrangères de la Chambre, chargé d'examiner les accords de Locarno, n'a pas cessé de rappeler aussi bien à la tribune que dans son rapport. « Le mérite des accords de Locarno, disait-il, est qu'ils sont une application partielle à des hypothèses déterminées des principes du Protocole¹ ».

Le Pacte rhénan se distingue profondément d'autre part des systèmes des alliances défensives. Cette distinction fut caractérisée de la façon suivante par M. Boncour dans son discours à la Chambre. « Rien de commun ici avec les traités d'autrefois et même des années qui ont précédé la guerre, passés entre deux puissances, ou entre groupements de puissances qui, si défensifs qu'ils puissent apparaître, avaient toujours plus ou moins une pointe tournée vers une autre puissance ou un autre groupement de puissances. Ici ce sont les ennemis d'hier, eux-mêmes, qui passent le traité ensemble pour convenir qu'ils confieront à l'arbitrage les conflits ultérieurs. Ici le groupement des puissances dans les garanties éventuelles n'est pas dirigé contre telle ou telle Nation; l'agresseur éventuel contre lequel sont tournées ces forces est anonyme; c'est une sorte de grand *x* mystérieux, qui se profile à l'horizon de l'histoire et auquel seule son agression donne un nom qui sera voué alors à l'exécration de l'humanité² ».

Les accords de Locarno, il est vain de le nier, ont résolu de la façon la plus heureuse le problème de la sécurité dans la région du Rhin, qui a servi maintes fois de théâtre aux grandes guerres. En effet, le Pacte rhénan et les conventions

1. Voyez *Journal officiel*, Débats de la Chambre des députés, séance du 25 février 1926, p. 962, colonne 3.

2. *Ibid.*, p. 963, colonne 1.

d'arbitrage qui lui font suite visent avant tout à compléter les garanties de sécurité françaises et belges. Le traité de Versailles, comme nous l'avons vu, n'avait pas apporté de garanties efficaces et suffisantes pour la sécurité de ces deux pays. L'occupation des territoires rhénans limitée à 15 ans avait été conçue non comme une garantie de sécurité, mais comme une garantie d'exécution de l'ensemble des clauses du traité et notamment des clauses financières, c'est-à-dire le paiement des réparations¹.

Seule la garantie résultant de la démilitarisation de la région rhénane restera enfin de compte, cette garantie était très estimable quand son observation rigoureuse était assurée par les deux traités de garanties franco-américain et franco-anglais; mais ceux-ci ayant échoué, le problème de la sécurité occidentale restait sans solution. Les Gouvernements qui se succédèrent au pouvoir depuis 1920 cherchèrent tous à substituer un nouveau système de garanties de sécurité à celui qui venait de faire défaut. C'est dans ce but, et faute d'autres moyens que les gouvernements français sont revenus à l'ancien système des alliances, purement défensives d'ailleurs; mais les pourparlers en vue de la conclusion d'un traité d'alliance franco-britannique, qui devait être la clé de voûte de tout le système n'ont pas abouti, le point de vue anglais et le point de vue français divergeant profondément. « A mesure que le temps passait, disait l'exposé des motifs du projet de loi tendant à autoriser le Président de la République Française à ratifier les actes de Locarno, et que s'estompait le souvenir des années de guerre, il devenait plus difficile de faire partager nos préoccupations à une opinion publique dont l'attention était détournée vers d'autres problèmes et qui avait à faire face aux angoissantes difficultés économiques que posait l'après-guerre² ».

Les accords de Locarno, pour la première fois depuis

1. Voyez l'exposé des motifs du projet tendant à autoriser le Président de la République française à ratifier les accords de Locarno, présenté par M. Aristide Briand, Président du Conseil, Ministre des Affaires Etrangères au nom de M. Gaston Doumergue, p. 2.

2. *Ibid.*, p. 2.

la guerre, comblent la lacune créée par l'échec des traités de garanties franco-anglo-américains; ils consacrent d'une manière précise et efficace le statut rhénan et cette consécration ne vise pas seulement le maintien et l'inviolabilité des frontières germano-belges et germano-françaises telles qu'elles sont dressées par ou en vertu du traité de Versailles, mais vise aussi le maintien et l'observation du statut de la zone démilitarisée qui forme une couverture devant les territoires français et belge, et dont la violation de la part de l'Allemagne est assimilée à un acte d'agression; et les accords de Locarno n'apportent pas seulement la reconnaissance par l'Allemagne du statut rhénan, mais encore les sanctions nécessaires pour son respect, la garantie de l'Italie et surtout de la Grande-Bretagne. Ils complètent ainsi le Traité de Versailles sans changer quoi que ce soit aux dispositions de ce traité et en effet l'article 6 du Pacte rhénan stipule expressément que les dispositions de celui-ci « ne portent pas atteinte aux droits et obligations résultant pour les parties contractantes des Traités de Versailles ainsi que des engagements complémentaires, y compris ceux signés à Londres le 20 août 1924 » (le plan Dawes relatif aux réparations allemandes).

En ce qui concerne l'Est européen au contraire le danger existe; c'est dans cette région que les conflits sont les plus probables et les plus menaçants; l'Allemagne n'a jamais accepté et n'accepte pas encore les frontières orientales telles qu'elles ont été tracées par le Traité de Versailles; elle n'a pas garanti solennellement ces frontières comme elle a garanti le respect des frontières occidentales; en face de cette situation pleine de menaces pour l'avenir de l'Europe et du monde, le Traité de Versailles n'apporte rien autre que les dispositions générales du Pacte de la Société des Nations sur l'efficacité desquelles l'expérience de l'attaque bolcheviste sur Varsovie a jeté beaucoup de doutes.

Le Traité de Versailles n'avait pas même pu créer dans cette Europe orientale entre l'Allemagne et la Pologne, une zone démilitarisée telle qu'il en a constitué une sur le Rhin entre l'Allemagne d'une part et la France et la Belgique de l'autre. Cependant, là où il n'y avait rien que dis-

positions générales du Pacte de la Société des Nations, il y a maintenant, grâce aux accords de Locarno, quelque chose de « plus ».

L'Allemagne s'est engagée à Locarno par les deux conventions d'arbitrage conclues avec la Pologne et la Tchécoslovaquie à remettre à un règlement pacifique tous les conflits qui pourraient s'élever à l'avenir entre elle et chacun de ces deux pays. A supposer même que la procédure de règlement pacifique n'aboutisse pas à trancher définitivement le conflit, ce qui pourrait se produire en matière de différends politiques, n'est-ce pas déjà un avantage que d'avoir amené l'Allemagne à signer ces conventions d'arbitrages ? L'expérience a démontré que les occasions qui se perdent se rattrapent difficilement et pour cela il faut louer M. Briand d'avoir, par sa puissante ténacité, subordonné la signature du Pacte rhénan à la signature des traités d'arbitrage orientaux et qui, comme nous le savons sont garantis par la France, comme le Pacte rhénan et les traités d'arbitrage occidentaux sont garantis par l'Angleterre et l'Italie. Mais entre la garantie donnée par la France aux traités d'arbitrage orientaux, et la garantie donnée par l'Angleterre et l'Italie aux accords occidentaux; il y a cette différence capitale : le Pacte rhénan est un traité collectif, il réunit ensemble les ennemis éventuels, la France, l'Allemagne et la Belgique. L'aide et l'assistance qui en découlent ne sont pas réservés à tel ou tel Etat contre tel ou tel autre Etat plus ou moins désigné d'avance; elles doivent être mises au service de « l'attaqué » quel qu'il soit contre l'agresseur quel qu'il soit¹.

Les traités de garanties franco-polonais et franco-tchécoslovaques au contraire sont conclus en dehors de l'Allemagne, l'ennemie éventuelle; leur pointe est donc dirigée contre celle-ci. Ils sont renouvelés des traités d'alliances d'avant guerre, et en fait ils constituent une nouvelle édition du traité d'alliance conclu entre la France et la Pologne déjà avant Locarno, le 19 février 1921 et le traité d'alliance

1. M. Paul-Boncour, rapport fait au nom de la Commission des Affaires Etrangères, p. 26.

et d'amitié franco-tchécoslovaque signé le 25 janvier 1924. Mais pour être impartial, il faut reconnaître, qu'étant donné le refus de l'Allemagne de reconnaître le *statu quo* oriental et l'attitude de la Grande-Bretagne qui ne voulait pas se porter garante que du *statu quo* rhénan, il n'y avait pas d'autres moyens pour garantir d'une façon quelconque la sécurité dans l'Est européen. Le problème de la sécurité dans cette région ne saurait être résolu, tant qu'on n'aura pas abouti à une solution semblable à celle que par bonheur le Pacte Rhénan apporte pour la seule région du Rhin.

A) *Influence de Locarno sur les rapports franco-allemands*

Quoiqu'il en soit, il est inutile de nier que les accords de Locarno augurent une ère nouvelle, non pas seulement dans les rapports de la France et de l'Allemagne, mais aussi dans l'histoire de l'Europe tout entière. A la place des rivalités et des méfiances mutuelles qui ont dominé depuis assez longtemps les rapports franco-allemands, les accords de Locarno jettent les bases d'une politique d'apaisement et de collaboration entre ces deux pays, sans laquelle il est vain d'espérer la reconstruction pacifique, et le développement économique de l'Europe. Ils sont le point de départ d'un esprit nouveau. L'esprit qui est à la base des accords de Locarno est tout autre que celui de 1919 « A la base du système de 1919, disait M. Joseph Paganon, il y avait le souvenir d'une alliance de guerre. On n'imaginait pour maintenir la paix européenne que des combinaisons de forces, par le resserrement de la coalition qui avait fait triompher la force au service du droit. En 1925, la sécurité résulte du groupement d'un certain nombre d'Etats en vue du règlement pacifique de leurs différends dans le cadre de la Société des Nations, et d'une garantie donnée par d'autres puissances à l'observation des accords librement consentis. D'un côté des rapports de force, de l'autre la notion de l'harmonie au sein d'organisme européen, des Nations solidaires et non plus de puissances opposées¹ ». Il est en effet indispensable si

1. M. Joseph Paganon, rapport fait au nom de la Commission des finances

l'on voulait que les accords de Locarno produisent leur effet bienfaisant de les appliquer non pas avec le même esprit de 1919, c'est-à-dire l'esprit de méfiance et d'incompréhension réciproque, mais avec un esprit tout autre.

« Si les accords de Locarno ne correspondent pas à un esprit nouveau, disait M. Aristide Briand, s'ils ne marquent pas le début d'une ère de confiance et de collaboration, ils ne produiront pas le grand effet que nous attendons. Il faut que de Locarno, une Europe nouvelle se lève. »

Cet esprit nouveau ou plus exactement cette orientation nouvelle dans la politique et dans les esprits qui devrait suivre les conclusions des actes de Locarno fut violemment pris à parti par certains qui croyaient que cette nouvelle politique, cet esprit de Locarno risquerait de menacer la sécurité française et qui s'appuyaient pour cela sur certaines manifestations, qui s'étaient produites en Allemagne. On a même cité très souvent des textes de discours du Ministre des Affaires Etrangères, M. Stresmann (qui a pris une part prépondérante à la proposition et à la conclusion des accords de Locarno) rapportés par les journaux pour démontrer que cet esprit de « Locarno » n'était pas nécessairement un esprit de paix et d'entente.

« L'erreur fondamentale, disait M. Charles Dupuis, c'est qu'il n'y a pas eu un esprit de Locarno, il y en a eu malheureusement deux. En France et en Angleterre, l'esprit de Locarno s'est traduit par des hymnes parfois naïfs en l'honneur de la paix. En Allemagne, l'esprit de Locarno a été considéré comme destiné à exploiter au profit des intérêts allemands le pacifisme des autres. Et on peut dire que les actes de Locarno, comme un certain nombre de traités antérieurs d'ailleurs, ont reposé sur une équivoque.

« La plupart des signataires, notamment la France et l'Angleterre, ont considéré les actes de Locarno comme une consolidation du traité de Versailles. Les Allemands ont considéré les actes de Locarno, comme une brèche ouverte dans le Traité de Versailles, brèche qu'il s'agit d'élargir

afin d'emporter la destruction du Traité de Versailles, ou tout au moins de tourner les stipulations de ce traité qui sont désagréables à l'Allemagne. »

« Il est évident que cette dualité d'esprit n'était ni un gage de sécurité, ni un espoir de paix. Si les puissances occidentales se sont fait des illusions, c'est qu'elles ont prêté bien peu d'attention aux manifestations qui se sont produites en Allemagne au lendemain même de la signature des actes de Locarno. Au mois d'octobre 1925, un congrès des anciens combattants s'est tenu à Leipzig et le général von Heeringen a exprimé l'espoir que l'esprit de 1914 inspirerait bientôt toute l'Allemagne. Or, l'esprit de 1914, disait M. Dupuis, ce n'était pas précisément l'esprit de Locarno tel qu'on le comprenait en France et en Angleterre¹ ».

Lors de la discussion des traités de Locarno à la Chambre des Députés, M. Jean Fabry s'écria à la séance du 25 février 1926 : « Ce ne sont pas les traités eux-mêmes que je critique — je serai tenté de les approuver —, mais l'état d'esprit qu'ils ont si brusquement créé m'effraie et, je l'avoue m'inquiète ».

... « En Allemagne on dit évacuation de la Rhénanie », chez nous, occupation temporaire de la Rhénanie; les deux expressions traduisent deux manières de voir et de comprendre. Que dit M. Stresmann ?

« Puisque Locarno n'est qu'un commencement, il faut envisager ses suites. Si la discussion s'était produite tout de suite après Locarno, nous n'aurions eu aucune constatation à faire, mais la discussion a eu lieu quatre mois après. Un certain nombre de faits se sont déjà produits, ce sont ces faits, disait l'orateur, que je veux envisager. »

« M. Stresmann parlant à Cologne dimanche dernier a été aussi net que possible; il a dit en substance : « Ce serait à désespérer de l'esprit de Locarno s'il ne devait pas entraîner pour nous, Allemands, l'évacuation complète de la Rhénanie le plus tôt possible. »

Un autre député, M. Cachin, s'appuya lui aussi sur un texte du discours attribué à M. Stressmann et reporté par

1. Cours professé à l'Institut des Hautes Etudes internationales, 1928-199.

certaines journaux français pour attaquer vivement cet « esprit de Locarno ». Il disait à la Chambre à la même séance du 25 février 1926 : « A la date du 3 décembre 1926, M. Stresmann a prononcé à Dresde un discours dont je voudrais qu'on ne perdît pas tout à fait la mémoire. Il a dit, aux termes d'une longue discussion; j'ai renoncé à la guerre en partant de l'idée que nous n'avions en mains aucun instrument de guerre. M. Stressemann se tourne donc vers ceux qui protestent contre le Pacte de Locarno et leur dit : à l'heure actuelle, après la guerre et la défaite, diminués comme nous le sommes militairement et économiquement, esclaves de l'Angleterre et des anglo-saxons, vous voulez faire la guerre ! mais non, ce n'est pas l'heure ! Renoncez-y pour le moment comme moi. Je ne parle pas de guerre parce qu'à l'heure actuelle je n'ai aucun moyen de la faire. Voilà ajoutait M. Cachin l'esprit dans lesquels les conservateurs allemands vous parlent¹. »

Il faut signaler le danger qui existe pour la paix et la bonne entente des Nations, dans ces procédés qui consistent à s'appuyer pour la discussion et l'appréciation des choses graves sur des informations et des articles de journaux. « Les neuf dixièmes des difficultés qui nous accablent, disait avec beaucoup de justice M. d'Ormesson, proviennent d'une information tendancieuse. La méfiance qui envenime les rapports de peuple à peuple, et de gouvernement à gouvernement, et qui parfois les paralyse, est due plus souvent à la façon dont les faits sont rapportés, interprétés qu'à ces faits eux-mêmes. Les Nations se disputent la plupart du temps dans la nuit². »

« L'Europe a succombée en 1914 sous une avalanche de fausses nouvelles, a pu écrire l'un des témoins, le plus illustre de cette tragique période, M. Jules Cambon³. »

M. le Président du Conseil, Aristide Briand, s'opposa éner-

1. *Journal officiel*, Chambre des Députés séance du 25 février 1926 p. 967. Ce journal ajoute que ces paroles furent applaudies à l'extrême gauche communiste et sur divers bancs au centre et à droite.

2. *La Confiance en Allemagne*, p. 57.

3. Préface pour la publication dans *l'Europe nouvelle* des documents allemands relatifs aux organismes de la guerre, par Edm. Vermeil, cité par M. d'Ormesson, *op. cit.*, p. 57.

giquement à de tels procédés; il disait qu'en Allemagne on pourrait prendre aussi certains articles de journaux français et les interpréter comme on interprète en France les affirmations des journaux allemands. « Lorsqu'on extrait une phrase d'un discours, et qu'on l'isole, disait encore le Président du Conseil, on risque fort d'attribuer à cette phrase un tout autre sens que celui qu'entendait lui donner son auteur ». C'est parfaitement exact.

Le Président du Conseil, expliquait aussi que M. Stresmann s'était appuyé sur le Traité de Versailles (article 431), et qu'il avait commenté les accords de Locarno en envisageant le développement entre les deux pays d'un espoir de paix qui permette à un moment donné d'assurer le règlement des difficultés pendantes par le simple jeu de l'article 431; mais qu'il n'y a rien, absolument rien, dans les accords de Locarno qui porte la moindre atteinte à une disposition quelconque du Traité de Versailles¹ ».

Les accords de Locarno ont aujourd'hui quelques années d'existence; le laps de temps qui nous sépare d'eux, nous permet de les juger mieux qu'on ne l'a fait jusqu'à maintenant or, que voyons-nous? Certes l'occasion ne s'est pas présentée encore, espérons d'ailleurs qu'elle ne se présentera jamais, pour voir ce mécanisme sur le pied d'œuvre, mais l'esprit de Locarno, cet esprit tant décrié et raillé a déjà à son compte des bienfaits et des résultats considérables.

L'amélioration des relations politiques entre l'Allemagne et la France, est très sensible et l'amélioration des relations politiques a facilité à son tour la reprise des rapports économiques normaux ainsi que la conclusion des ententes industrielles. Plusieurs négociations de détails entre la France et l'Allemagne, ont trouvé à Berlin une heureuse issue. Il convient de signaler l'une d'entre elles, le traité de commerce franco-allemand dont les négociations se poursuivaient depuis le 1^{er} octobre 1924, et qui a été signé le 17 août 1927².

1. *Journal officiel*, Chambre des Députés, séance du 25 février 1926, p. 978.

2. Ce traité règle minutieusement les relations économiques des deux pays avec le souci d'en favoriser le développement dans tous les domaines où l'activité commerciale est susceptible de s'exercer. Il est conclu pour une durée de 18 mois à l'expiration de laquelle il se prorogera de trois mois en trois mois par tacite reconduction.

Un incident minime en soi mais important par la signification qu'il comporte a démontré au printemps de l'année précédente (1929) que l'esprit de Locarno, c'est-à-dire l'esprit d'entente et de compréhension mutuelles n'est pas un vain mot, mais par contre qu'il gagne toujours du terrain et qu'il ne s'est pas borné aux rapports officiels des Gouvernements, mais qu'il a gagné aussi les deux Nations. Nous faisons allusions aux circonstances encore présentes à toutes les mémoires qui ont accompagné et suivi l'atterrissage forcé du dirigeable allemand Graf-Zeppelin, sur l'aérodrome de Cuers-Pierrefeu, « la promptitude et l'efficacité des secours, remarquait M. Joseph Paganon, l'attitude de la population, le dévouement et la discipline des soldats français, l'empressement des autorités à venir en aide aux passagers étaient plus que de simples gestes d'humanité à l'égard d'hommes en péril. A l'exception des quelques journaux de parti pris, l'opinion allemande s'est associée aux remerciements officiellement exprimés par le Gouvernement et les autorités du Reich. Aussi le tragique épisode qui a marqué ce voyage du dirigeable a-t-il aidé Allemands et Français à mieux connaître, de part et d'autre, le vrai visage de leur propre Patrie¹ ».

C'est Locarno enfin qui a rendu possible les longues négociations qui eurent lieu en 1929 et dont la Conférence des experts réunie à Paris fut le premier stade, et qui ont abouti aux deux conférences de La Haye qui ont résolu d'une manière définitive et complète la question épineuse des réparations qui rendait parfois difficile la solution de l'autre question, celle de la sécurité.

B) *Les rapports polonais-allemands*

Les rapports polono-allemands après Locarno n'ont pas fait autant de progrès que les rapports franco-allemands. « Les velléités de conciliation parfois manifestées par le

1. Voyez le rapport fait par M. Paganon au nom de la Commission des finances de la Chambre des Députés chargé d'examiner le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1930 (Affaires Etrangères, p. 53 et 54).

Gouvernement du Reich furent trop souvent neutralisées par les mouvements d'opinion¹ ».

Mais ne convient-il pas de mettre à l'actif de l'esprit de Locarno le règlement de l'affaire des fortifications de la frontière orientale allemande qui risquait de troubler la paix et la sécurité dans cette région très sensible de l'Europe d'après la guerre ? Cette affaire est trop importante pour ne pas en dire quelques mots. Vers la fin de 1926, les investigations du contrôle interallié poursuivies non sans peine, avaient révélé que de graves infractions à l'article 180 du Traité de Versailles, avaient été commises sur les frontières orientales de l'Allemagne, et qu'une série de fortifications entreprises en secret y avaient modifié le système antérieur. Les autorités allemandes contestaient sur ce point l'interprétation donnée par les alliés au Traité de Versailles.

Les négociations poursuivies à Paris concernant l'application de l'article 180 du traité de Versailles et les fortifications faites par l'Allemagne sur les frontières orientales aboutissaient à un accord qui comportait la destruction d'une partie des abris bétonnés irrégulièrement construits. De plus, afin de rendre impossible à l'avenir de pareilles infractions, l'accord définissait la portée de l'article 180 du Traité de Versailles, dans des conditions qui donnaient satisfaction aux experts militaires en précisant pour l'ensemble des frontières orientales et méridionales de l'Allemagne, les limites de la zone à l'intérieur de laquelle de nouvelles fortifications se trouveraient désormais interdites.

Croit-on que sans Locarno il aurait été aussi facile de les surmonter dans des conditions qui ont recueilli l'approbation sans réserve des autorités militaires alliées les plus qualifiées².

Le rapprochement germano-polonais ne sera plus l'œuvre d'un jour; il y a trop de causes de frictions entre les deux pays, le mérite des accords de Locarno est d'avoir créé l'obligation pour eux de régler pacifiquement tous

1. J. Paganon, rapport précité.

2. Rapport sur l'exercice 1928, fait au nom de la Commission des finances de la Chambre des Députés par M. Joseph Paganon.

leurs conflits futurs et le mérite des négociateurs de ces accords, est d'avoir conditionné la mise en vigueur de ceux-ci à l'entrée de l'Allemagne dans la Société des Nations, les deux pays font aujourd'hui partie d'une même société et sont soumis aux mêmes obligations. Ceci s'applique aussi aux rapports de l'Allemagne avec la France, la Belgique, et la Tchécoslovaquie. A Genève des occasions s'offrent de collaborations quotidiennes; des rencontres périodiques fournissent à ces différents gouvernements la possibilité d'examiner en commun au fur et à mesure les incidents qui peuvent surgir et les moyens les plus opportuns pour en assurer le règlement pacifique.

Certes, tout n'est pas encore pour le mieux et les accords de Locarno ne suffisent pas à eux seuls pour écarter toute menace de conflits en Europe.

Solution régionale, Locarno ne vise qu'un coin de celle-ci. « Il est souhaitable que des accords de cette nature soient multipliés pour répondre aux différentes hypothèses des conflits qui peuvent se présenter en Europe, et dans le monde, et dont nul n'est en mesure d'affirmer qu'ils pourront être localisés¹ ».

Par les négociations des accords de Locarno une méthode a été créée dont l'extension avec les modalités appropriées, qu'il s'agisse des Balkans ou de l'Europe orientale ou méridionale, est propre à accroître grandement les chances de paix et à assurer au monde la sécurité, vœu de toute l'humanité.

Section VII

Les accords de Locarno et le Pacte de la Société des Nations

Locarno semblait au premier abord rivaliser avec Genève. Pendant que le Protocole, œuvre magistrale de l'institution genevoise, était agonisant, mourant devant les critiques et l'attitude de quelques Etats membres et surtout du gouvernement britannique, les négociations pour la conclusion du Pacte

1. Rapport de M. Paul-Boncour, *op. cit.*, p. 30.

rhéna progressaient. Tandis qu'au mois de septembre 1925, la 6^e Assemblée prenait officiellement connaissance de la mort du Protocole, un mois après, le 16 octobre, les négociations entre les Gouvernements aboutissaient triomphalement aux accords de Locarno qui étaient paraphés *ne varietur* ce jour-ci pour être signés définitivement le 1^{er} décembre. Du côté de la Société des Nations il y a deux échecs consécutifs : échec du traité d'assistance mutuelle; échec du Protocole. Au contraire, par les négociations directes on est arrivé à un grand succès : les accords de Locarno qui sans doute furent l'événement le plus important depuis la signature du traité de Versailles, tout au moins en ce qui concerne le problème de la sécurité. Voilà ce qui vient tout d'abord à l'esprit quand on s'arrête sur l'œuvre des dernières années dans la question de sécurité internationale.

Mais ce jugement n'est-il pas hâtif, et même inexact?

Une observation plus minutieuse des faits et des textes nous éloigne bien vite de pareilles idées.

Locarno et Genève ne s'opposent pas; ils se solidarisent. L'œuvre accomplie à Locarno ne fait que continuer celle de Genève, elle en est l'aboutissement logique. Elle met en application certaines idées élaborées au cours des années précédentes par l'organisme de la Société des Nations. Les accords n'ont fait que combiner les éléments les plus intéressants de traités de divers genres conclus antérieurement sous les auspices de la Société des Nations : traités d'arbitrage, traités de conciliation, traités de garantie; ces éléments s'étaient déjà trouvés réunis dans le Pacte de la Société des Nations et aussi dans le projet du Protocole. Il faut remarquer d'ailleurs que la Société des Nations n'a pas le monopole d'assurer la sécurité à ses membres; rien ne s'oppose à ce que ceux-ci, par des traités bilatéraux, ou même multilatéraux cherchent à s'assurer mutuellement la paix et la tranquillité. Le Pacte, c'est une base sur laquelle s'élève par des travaux consécutifs et des pièces nombreuses le statut de la paix et de la sécurité. Tout acte qui contribue à créer entre ses signataires une atmosphère de confiance et de sécurité, loin de porter ombrage à la Société des Nations, lui apporte au contraire aide et secours. Ceci explique l'empressement de l'Assemblée de la Société des

Nations en septembre 1925 à donner son appui moral aux négociations des accords de Locarno qui étaient alors en cours. L'Assemblée de 1925 se trouvait informée dès sa réunion des objections qui avaient été faites quelques mois auparavant au Protocole de Genève ainsi que des espoirs très grands de pacification qui s'esquissaient à l'horizon à la veille de la Conférence qui devait se réunir quelques semaines plus tard à Locarno. L'Assemblée adopta avec quelques modifications un projet de résolution présentée par le délégué d'Espagne, M. Quinoñes de León, dont un passage était consacré à la préparation des futurs accords de Locarno. « L'Assemblée, disait cette résolution célèbre, communément connue sous le nom de résolution espagnole, prenant acte des déclarations produites devant le Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations au sujet du Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux et du fait que ledit Protocole n'a pas recueilli jusqu'à présent les ratifications nécessaires pour recevoir une application immédiate; convaincue, que le besoin actuel le plus puissant est le rétablissement de la confiance mutuelle entre les Nations, voit avec faveur l'effort fait par certaines Nations pour atteindre ces buts par la conclusion de conventions d'arbitrages et de traité de sécurité mutuelle conçues dans l'esprit de la Société des Nations et en harmonie avec les principes du Protocole (arbitrage, sécurité, désarmement), constate que de tels accords ne doivent pas nécessairement être limités à une région restreinte mais peuvent s'appliquer au monde entier; exprime le désir que, après le dépôt de ces conventions et traités à la Société des Nations, le Conseil les étudie afin de faire un rapport à la 7^e Assemblée sur le progrès que ces Pactes auront fait faire à la sécurité générale :

« S'engage à nouveau à travailler à l'établissement de la paix par la même méthode de l'arbitrage de la sécurité et du désarmement. »

Mais, de plus, les clauses des accords de Locarno sont intimement liées à celles du Pacte de la Société des Nations; un seul examen du Pacte de garantie mutuelle montre d'une façon éclatante cette liaison très étroite.

Tout d'abord le préambule de traité de garantie mutuelle.

le Pacte rhénan, déclare que le but de ce traité est « de donner à toutes les puissances signataires intéressées des garanties complémentaires dans le cadre du Pacte de la Société des Nations et des traités en vigueur entre elles ».

L'article 7 du Pacte rhénan dit formellement que « le présent traité, destiné à assurer le maintien de la paix, et conforme au Pacte de la Société des Nations, ne pourra être interprété comme restreignant la mission de celle-ci de prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix du monde ».

D'autre part, le traité de garantie ne devait entrer en vigueur qu'après que l'Allemagne serait devenue membre de la Société des Nations et l'article 8 stipule que le présent traité serait enregistré à la Société des Nations conformément au Pacte de la Société et qu'il resterait en vigueur jusqu'à ce que, sur la demande de l'une ou de l'autre des autres parties contractantes notifiée aux autres puissances signataires trois mois d'avance, le Conseil votant à la majorité des deux tiers au moins, constate que la Société des Nations assure aux hautes parties contractantes des garanties suffisantes; le traité cessera alors ses effets à l'expiration d'un délai d'une année.

C'est aussi le Conseil de la Société des Nations qui sera saisi en cas de la violation de l'article 2 du Pacte rhénan ou de contravention aux stipulations des articles 42 et 43 du traité de Versailles, et dès qu'il aura constaté qu'une telle violation ou contravention a été commise il en donnera sans délai avis aux puissances signataires et chacune d'elles s'engage à prêter en pareil cas immédiatement son assistance à la puissance contre laquelle l'acte incriminé aurait été dirigé; même en cas de violation flagrante, le rôle du Conseil est très puissant, puisque, saisi de la question, il fera connaître le résultat de ses constatations et sa décision s'il était unanime moins les voix des représentants des parties engagées dans les hostilités, doit engager les autres Etats signataires du Pacte rhénan.

De même l'article 5 du traité de garantie stipule que si la France, l'Allemagne et la Belgique, sans commettre une violation à l'article 2 du traité de garantie ou une contravention

aux articles 42, 43 du traité de Versailles refusent de se conformer aux règlements pacifiques ou d'exécuter une décision arbitrale ou judiciaire, le Conseil saisi par l'autre partie interviendrait pour proposer les mesures à prendre et les hautes parties contractantes se conformeraient à ses propositions.

D'autre part, dans le Protocole final de la Conférence de Locarno, les représentants des Gouvernements signataires déclaraient espérer que la mise en vigueur des accords serait de nature à hâter d'une manière efficace le désarmement prévu par l'article 8 du Pacte de la Société des Nations et ils s'engagèrent à donner leur concours sincère aux travaux déjà entrepris par la Société des Nations relativement au désarmement et à en rechercher la réalisation dans une entente générale.

Les autres conventions d'arbitrage entre l'Allemagne d'une part et la Belgique, la France, la Pologne et la Tchécoslovaquie respectivement d'autre part, ne sont que l'application heureuse des articles 12, 13, 15 du Pacte. Les textes relatifs aux Commissions permanentes de conciliation prévues dans ces traités sont du modèle qu'avait préconisé la 3^e Assemblée de la Société des Nations en 1922.

Enfin, dans les traités signés entre la France et la Pologne, la France et la Tchécoslovaquie, le 16 octobre 1925 à Locarno, les signataires déclarent qu'ils ont résolu de s'en garantir réciproquement les bienfaits par un traité inclus dans le cadre du Pacte de la Société des Nations et des traités existants et précisent dans l'article 2 que rien dans les traités ne portera atteinte aux droits et obligations des hautes parties contractantes en tant que membres de la Société des Nations et ne sera interprété comme restreignant la mission de celle-ci de prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix du monde.

Et, ces traités eux-mêmes ne faisaient que préciser les engagements qui incombent aux parties contractantes en vertu des articles 16 et 15 alinéa 7 du Pacte de la Société des Nations et ils étaient enregistrés à la Société des Nations conformément au Pacte de celui-ci.

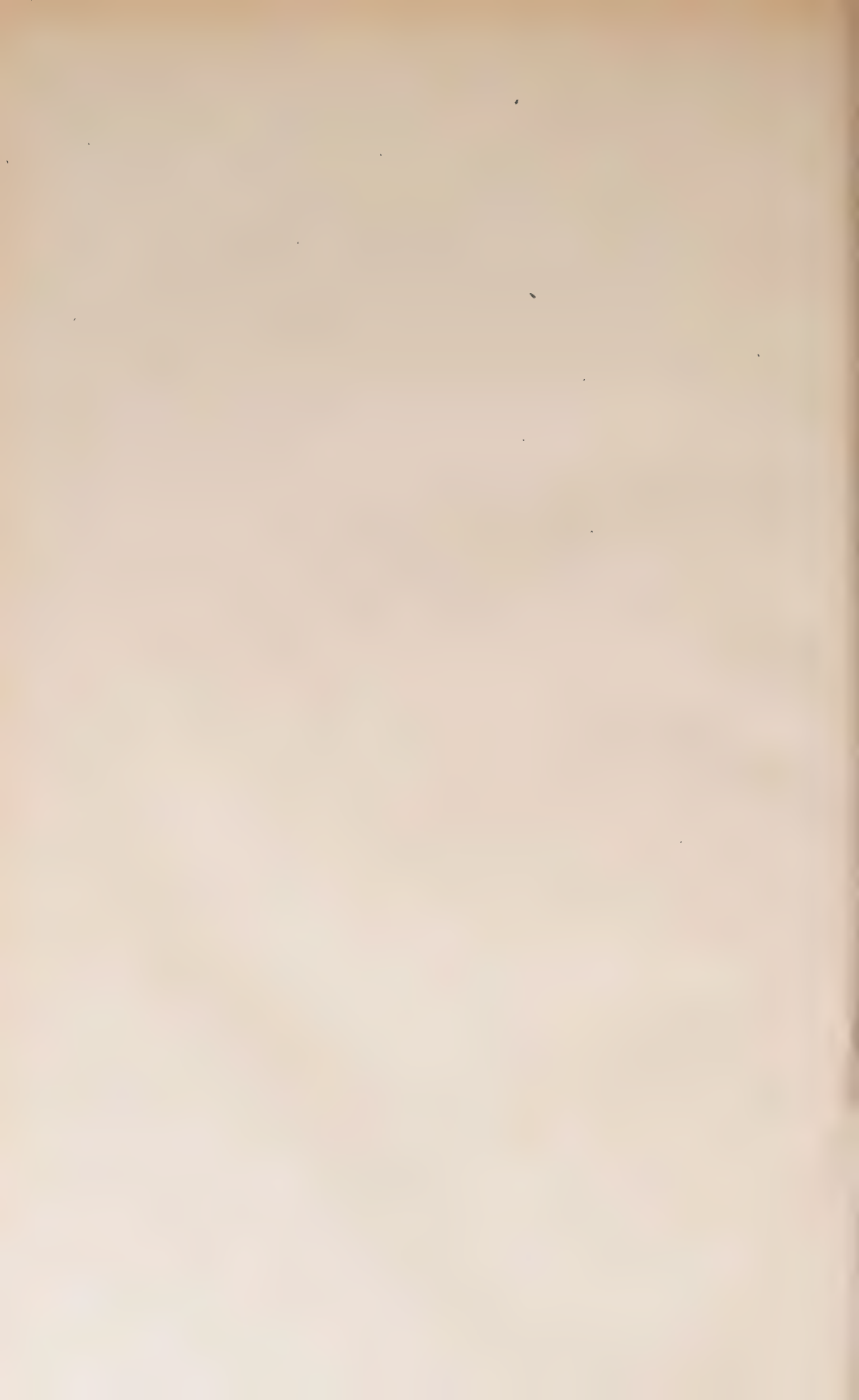
Les accords de Locarno se placent donc aussi complètement que possible dans le cadre de la Société des Nations et c'est

grâce aux travaux antérieurs des organes et des Commissions de cette Société que les accords ont été conclus. Leur conclusion est donc, comme le disait M. Paul Boncour au cours de la 37^e session du Conseil, le 14 décembre 1925, en déposant solennellement les textes de Locarno dans les archives de la Société des Nations « la plus belle récompense pour cette société puisque le fond même de sa doctrine et de son utilité reçoivent leur consécration aujourd'hui ».

Et M. Austin Chamberlain, représentant de l'Empire britannique déclara : « Le fait d'avoir placé ces instruments sous la garde de la Société des Nations et d'avoir donné à cette Société toute l'autorité qui y est spécifiée, tout autant que l'entente entre l'Allemagne et les autres Nations, entente qui fait partie de ces accords, et le fait que l'Allemagne doit entrer dans la Société des Nations, tout cela représente une contribution que nous apportons à la S. D. N., et que, je l'espère, elle acceptera, contribution qui tendra à maintenir et à développer son autorité et sa force ».

QUATRIÈME PARTIE

Le problème de la Sécurité après Locarno



CHAPITRE PREMIER

LE PROBLÈME DE LA SÉCURITÉ

De Locarno au Pacte Kellogg

Section I

Activité de l'Assemblée de 1925

Les douze mois séparant l'Assemblée de 1924 de celle de 1925, avaient été occupés par les discussions relatives au projet du Protocole. Lorsque la sixième Assemblée se réunit en septembre 1925, la préparation du traité de Locarno était en excellente voie, mais ces accords n'étaient pas encore conclus. Par anticipation, les membres de la Société des Nations donnèrent leur entière adhésion à cette tentative d'instaurer dans une partie de l'Europe une plus grande sécurité. C'était le but de la résolution espagnole due à l'initiative de M. Quinoñes de Leon, que nous avons vue plus haut. Mais comme, à ce moment, il ressortait clairement des déclarations de certains Gouvernements qu'on ne pouvait prévoir, une entrée en vigueur prochaine du Protocole pour le règlement pacifique des litiges internationaux, diverses délégations eurent le souci d'affirmer l'entière fidélité des membres de la Société des Nations au triple but dont s'inspirait ce projet de traité : arbitrage, sécurité, désarmement, et d'indiquer par quelles méthodes ou quelles mesures on pourrait se rapprocher de ces buts, en attendant l'aboutissement d'un règlement général, jugé par plusieurs indispensables¹.

1. Rapport présenté par la 1^{re} Commission à la 6^e Assemblée. Rapporteur M. Henri Rolin (Belgique), *Journal officiel* de la Société des Nations, n° 10, octobre 1925, Annexe 802.

Plusieurs propositions s'inspirant de cette préoccupation, furent notamment présentées par les délégations suédoise japonaise, et belge. C'est plus spécialement à la notion d'arbitrage obligatoire et général que se rapportait la proposition de la délégation suédoise, invitant le Conseil à soumettre à l'examen d'une Commission d'experts, les dispositions relatives à l'arbitrage obligatoire contenues dans le Protocole recommandé par la cinquième Assemblée. Comme l'indiquait M. Unden à l'Assemblée plénière et M. Loefgen, à la I^{re} Commission, cette proposition avait pour objet de souligner, sans modifier en rien la position du problème de la sécurité et du désarmement, que le développement du principe de l'arbitrage obligatoire était en soi désirable et réalisable indépendamment des autres questions. Seulement, les objections soulevées par le Protocole étaient encore trop récentes pour que l'Assemblée pût, comme l'avaient proposé les délégués de la Suède, demander au Conseil de faire reprendre l'étude des principes d'arbitrage obligatoire et général qui étaient exposés dans la première partie du Protocole. Il semblait inopportun de donner l'impression que la VI^e Assemblée cherchait à ressusciter, même dans une partie seulement de ses dispositions, le Protocole élaboré l'année précédente; il ne paraissait pas davantage indiqué d'affirmer que le meilleur moyen de favoriser le développement de l'arbitrage obligatoire était l'élaboration d'un système général et uniforme proposé à l'acceptation des gouvernements.

La proposition japonaise, présentée par S. E. M. Adatci, avait trait non seulement à l'arbitrage proprement dit, mais aussi à la conciliation, dont l'importance avait été maintes fois reconnue par les précédentes Assemblées, soit qu'on l'envisageât comme préliminaire à l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit qu'elle fût considérée comme mode de règlement pour les différends non soumis à l'arbitrage.

C'est également au domaine de l'arbitrage que se rattachait la proposition Belge.

La VI^e Assemblée, s'inspirant des deux propositions, japonaise et belge, vota deux résolutions; la première priant

le Conseil de faire procéder à une étude, non seulement théorique, mais surtout pratique de l'ensemble du problème du règlement pacifique des litiges internationaux; la seconde, attirant l'attention des Gouvernements sur l'avantage que pouvait présenter pour leur sécurité la conclusion de conventions particulières d'arbitrage et de conciliation.

En ce qui concerne les travaux se rattachant plus spécialement à la réduction des armements, deux courants d'opinion au moins partageaient la VI^e Assemblée. Certaines délégations se demandaient s'il n'était pas préférable d'attendre les résultats des négociations en cours, en vue de la conclusion d'un Pacte de sécurité (car le succès de ces négociations pourrait avoir un excellent effet sur la préparation et la conclusion d'autres Pactes analogues), avant d'engager le Conseil, d'une manière trop précise, dans la voie d'études préparatoires vers une réduction ou limitation des armements. Certains pensaient, en effet, que ces réductions et limitations ne sauraient être solidement assises que lorsque les conditions politiques réagiraient à leur tour sur les données du problème et ils attachaient aussi une grande importance au choix, du moment où ces études préparatoires devaient commencer.

En effet, le Protocole de Genève n'avait pas été signé par plusieurs grandes puissances, dont l'adhésion était indispensable à son efficacité et les accords de Locarno n'étaient alors qu'une espérance.

De sorte que des trois principes fondamentaux et insolubles, — arbitrage, sécurité, désarmement —, les deux premiers n'avaient pas encore reçu d'application pratique, ce qui n'encourageait guère à mettre prématurément en œuvre le troisième.

D'autres délégations cependant estimaient que, tout en réservant, pour le moment le plus approprié et qui serait choisi par le Conseil, la convocation d'une Conférence internationale pour la réduction ou la limitation des armements, il était néanmoins indispensable que les travaux préparatoires à cet effet fussent engagés sans délai. Pour ces délégations, il y avait de graves inconvénients à retarder ces travaux préparatoires jusqu'au moment où l'atmosphère

politique serait favorable à la convocation de la Conférence internationale, puisque, à ce moment, il y aurait tout intérêt à ne pas retarder d'un instant l'aboutissement des efforts faits par la Société des Nations dans cet ordre d'idées. Les délégations de la Belgique, du Danemarck, de la France, de la Hongrie, de la Norvège, des Pays-Bas et de la Suède insistaient sur la nécessité de reprendre immédiatement les études préparatoires sur la base la plus large possible et avec la collaboration de tous les organes techniques de la Société des Nations, de telle sorte que, le jour où les conditions générales de sécurité seraient telles que le Conseil croirait pouvoir convoquer une Conférence internationale, le problème serait, au point de vue technique, prêt à recevoir une solution pratique¹.

La VI^e Assemblée estima qu'il existait entre ces deux points de vue, une possibilité de conciliation. En effet, d'un côté, s'il était prématuré d'envisager immédiatement dans tous les détails la convocation d'une Conférence internationale pour la limitation des armements, il n'en était pas moins possible de procéder à des études préparatoires en vue de cette éventualité. C'est dans ces conditions que l'Assemblée, sur la proposition de sa III^e Commission, vota le texte suivant qui fut inséré au dernier paragraphe de la résolution espagnole due à l'initiative de M. Quinoñes de Leon.

« ... L'Assemblée... et, s'inspirant de l'article 8 du Pacte, invite le Conseil à des études préparatoires pour l'organisation d'une Conférence en vue de la réduction et de la limitation des armements, afin que lorsque, au point de vue de la sécurité générale, des conditions satisfaisantes auront été assurées, comme il est prévu dans la résolution XIV de la III^e Assemblée (1922), la dite Conférence soit convoquée et que la réduction et la limitation générale des armements puissent être réalisées ».

Le sens exact de ce paragraphe, qui est le résultat d'un compromis, est le suivant :

1. Voyez rapport présenté à la 6^e Assemblée au nom de la 3^e Commission par M. Benès, *Journal officiel*, n° 10, octobre 1925, annexe 208 a.

1° Le paragraphe en question délimite d'abord le champ d'activité du Conseil en matière de réduction ou de limitation des armements, en l'invitant à procéder « à des études préparatoires pour l'organisation d'une Conférence en vue de la réduction et de la limitation des armements telles qu'elles sont comprises dans la résolution XIV ».

2° Quant au programme de ces études préparatoires ce sera au Conseil d'en décider, il appartiendra à celui-ci d'examiner avec soin les études déjà faites et toutes propositions que lui feraient parvenir les Etats membres de la Société des Nations.

3° En ce qui concerne le moment où les études préparatoires pourraient et devraient être abordées par le Conseil, ce sera aussi à lui de choisir le moment qui lui semblera propice pour la mise en œuvre de chacune des études préparatoires, de telle sorte que ces études soient terminées et que la Conférence puisse être immédiatement convoquée, lorsque la situation politique générale sera favorable à l'heureux aboutissement d'une telle Conférence¹.

Mais, vu les idées présentées à la VI^e Assemblée il y aurait intérêt à ne pas retarder d'un instant l'aboutissement des efforts faits par la Société des Nations dans ce domaine².

La VI^e Assemblée demandait, d'autre part, au Conseil d'apporter son attention à la constitution de l'organisation permanente chargée de l'exécution de ce travail. Le Conseil avait déjà pris, l'année précédente, le 3 octobre 1924, une décision d'après laquelle la Commission temporaire mixte était réorganisée et prenait le nom de « Commission de coordination ». Cette Commission de coordination devait être composée de la façon suivante :

A) le Comité du Conseil (dix membres), assisté de :

B) le Président et un membre, ou éventuellement deux membres de chacune des trois organisations économiques, financière et du transit (six membres);

C) six membres désignés par la Commission permanente consultative;

1. Rapport de la 3^e Commission de la 6^e Assemblée.

2. *Ibid.*

D) deux membres du groupe patronal et deux membres du groupe ouvrier du Conseil d'Administration du Bureau international du travail, désignés par lui (4 membres);

E) éventuellement un certain nombre d'experts juristes et autres désignés par le Conseil de la Société des Nations².

Lors de la réunion de la VI^e Assemblée, certaines délégations avaient émis l'avis que cette « Commission de coordination », n'était pas constituée sur une base suffisamment large et démocratique. Tout en reconnaissant l'avantage qu'il y avait à ce que tous les Etats siégeant au Conseil y fussent représentées, elles pensaient qu'une place devait y être faite aux représentants d'autres Gouvernements. Des critiques avaient été soulevées aussi à l'égard du nom de la Commission que l'on trouvait trop abstrait et sans liaison aucune avec le but en vue duquel elle avait été créée; on marquait des préférences pour un nom en harmonie avec les travaux confiés à la Commission.

De ce qui précède, on peut conclure que l'Assemblée de 1925 fut très active. La Société des Nations, sans se décourager par l'échec du Protocole, s'engagea à nouveau à travailler à l'organisation de la paix par la sûre méthode de l'arbitrage, de la sécurité et du désarmement.

C'est en vertu des résolutions de l'Assemblée de 1925, que fut constituée, comme on le verra plus tard, la « Commission préparatoire de la Conférence du désarmement », et que, après la signature des accords de Locarno, fut établi le programme du travail préparatoire de la Conférence de la réduction et de la limitation des armements, qui tenait compte à la fois des aspects techniques de la question et de sa liaison très étroite, avec le problème de la sécurité.

L'activité de l'Assemblée de 1925 fut une réponse à tous ceux qui prétendaient ou qui croyaient que, en présence des pourparlers se poursuivant en dehors de la Société des Nations, celle-ci se désintéresserait du problème de la sécurité. Comme l'a très bien expliqué M. Hymans à la dix-neuvième séance plénière de la VI^e Assemblée, « il n'y a ni arrêt, ni recul, l'œuvre de la Société des Nations continue ».

1. *Journal officiel de la Société des Nations*, n° 10, octobre 1924, p. 1380.

Dans le but d'activer la tâche prévue par les résolutions et les invitations de l'Assemblée, le Conseil de la Société des Nations, a décidé, le 26 septembre 1925, de renvoyer les résolutions et les procès-verbaux de l'Assemblée, de la III^e Commission et de la Sous-Commission de celle-ci à l'étude du « Comité du Conseil », (composé des représentants des Etats membres du Conseil) en le priant de se réunir le plus tôt possible dans l'intervalle des deux sessions de septembre et de décembre, afin :

1^o d'examiner les observations faites, au cours de la VI^e Assemblée, sur la constitution et le fonctionnement de la Commission de coordination en vue de faire au Conseil des propositions concrètes sur les questions suivantes :

A) composition et nom de la Commission de coordination;

B) statut des différents membres qui la composent;

C) règlement de procédure.

2^o de procéder aux travaux nécessaires pour déterminer les questions qu'il convient de soumettre à une étude préparatoire en vue d'une Conférence éventuelle pour la réduction et la limitation des armements, et d'élaborer des propositions concrètes à présenter au Conseil à ce sujet.

« Le Comité du Conseil est prié de présenter un rapport à ce sujet en temps utile pour qu'il puisse être examiné par le Conseil, dans sa session de décembre. » L'idée directrice des nouveaux travaux de la Société des Nations, qui s'esquissait dès septembre 1925, était d'établir la confiance mutuelle entre les Nations par des efforts parallèles dans les trois domaines de l'arbitrage, de la sécurité et de la réduction des armements. La solution d'ensemble envisagée par le Protocole ne pouvant être appliquée, la Société des Nations allait s'attacher, pendant la période à venir, à la recherche des solutions particulières en favorisant l'extension des accords d'arbitrage et de conciliation du type Locarno, et en cherchant à faciliter l'application et le fonctionnement des dispositions du Pacte de la Société des Nations relatives au maintien de la paix et de la sécurité.

L'influence des accords de Locarno fut très grande sur

tous les travaux ultérieurs de la Société des Nations; à plusieurs reprises, à l'Assemblée, l'adoption d'accords analogues à ceux de Locarno avait été préconisée pour d'autres zones d'insécurité. De nombreux auteurs ont insisté sur la possibilité et la grande utilité d'atteindre la solution d'ensemble qui avait été visée par le Protocole au moyen de solutions régionales qui, par un développement graduel, pourraient arriver éventuellement à englober l'ensemble de la situation internationale.

Dans le rapport que le Conseil de la Société des Nations présentait à l'Assemblée de 1926, il faisait remarquer que les accords de Locarno contenaient en quelque sorte, à des degrés divers, toutes les idées auxquelles répondaient d'une manière générale les conventions d'arbitrage et de conciliation antérieurement conclues, l'idée de garantie avec sanctions militaires qui figurait également dans le traité de garantie mutuelle de 1923 et dans le Protocole de 1924 ».

Le Conseil insistait sur le fait que, « dans le traité de Locarno (le Pacte Rhénan), l'intervention militaire en faveur de l'Etat victime se produit dans les conditions de la plus stricte garantie internationale, mais aussi en tenant scrupuleusement compte du respect dû à la souveraineté des Etats garants ». La conclusion de tels accords et leur extension éventuelle à d'autres régions de l'Europe et du monde entier favoriseraient sans doute l'établissement de la confiance et augmenteraient les sentiments de sécurité, conditions indispensables pour maintenir la paix internationale et qui, par là, faciliteraient la réduction et la limitation des armements de tous les Etats, but que la Société des Nations n'a jamais cessé de poursuivre.

Nous allons analyser sommairement, dans trois paragraphes successifs, les travaux accomplis et les résultats obtenus dans les trois domaines de l'arbitrage de la sécurité et de désarmement, dans la période entre la fin de l'année 1925 et la fin de l'année 1927.

Section II. — Travaux et résultats des années 1926 et 1927

A) *Travaux et résultats dans le domaine de l'arbitrage et de la conciliation*

L'Assemblée de 1925, comme nous l'avons vu, avait, par une résolution spéciale, attiré l'attention des Gouvernements sur l'avantage que pourrait présenter pour leur sécurité la conclusion de conventions particulières d'arbitrage et de conciliation; d'autre part, elle avait été unanime à considérer qu'on ne pouvait ignorer les très nombreuses conventions d'arbitrage, de règlement judiciaire et de conciliation conclues au cours des dernières années par différents Etats membres de la Société des Nations et qu'il convenait d'étudier d'une manière approfondie l'ensemble de ces conventions. Aussi avait-elle demandé au Conseil de faire procéder à une étude pratique de l'ensemble du problème du règlement pacifique des litiges internationaux; par l'extension et le développement de pareilles conventions les membres de la Société des Nations pouvaient atteindre un des résultats qu'aurait donné le Protocole de Genève, savoir « l'interdiction absolue de la guerre d'agression¹ ».

Sur la demande du Conseil, le Secrétariat de la Société des Nations prépara, dans le courant de 1926, une étude méthodique des conventions d'arbitrage et de conciliation et des traités de sécurité mutuelle déposés auprès de la Société des Nations.

Dans le travail qui fut publié sur ce sujet, un premier chapitre comprenait les traités d'arbitrage proprement dits. Il y a, tout d'abord, les traités d'arbitrage dont la conclusion avait été la conséquence de la 2^e Conférence de la paix de La Haye (1907), qui établissait l'arbitrage entre les Etats contractants dans un nombre restreint de différends, d'une

1. Voyez Société des Nations, *Le désarmement et l'organisation de la paix*, brochure publiée par la section d'informations de la Société des Nations, mars 1928, p. 116 et suiv.

manière générale dans les différends d'ordre juridique, mais ces engagements comportaient un certain nombre de réserves, notamment celles se rapportant à l'honneur, aux intérêts vitaux, à l'indépendance des parties contractantes.

Ce chapitre premier comprenait, d'autre part, des traités établissant l'arbitrage obligatoire entre les parties contractantes sur un terrain plus étendu et même dans les différends qui ne sont pas d'ordre juridique. Des formules plus larges ont été parfois adoptées; on y voit par exemple la formule suivante : « l'arbitrage porte sur tous les différends, de quelque nature qu'ils soient ».

Ces traités plus complets et qui, cependant, comptaient parfois, eux aussi, des réserves, ont été conclus notamment dans la période d'après-guerre.

Le chapitre II du recueil établi par le Secrétariat de la Société des Nations est consacré aux traités de conciliation. Les parties contractantes s'engagent à soumettre les différends qui pourraient surgir entre elles soit à une Commission de conciliation, soit à un Commissaire unique. Un nombre considérable de traités de conciliation ont été conclus à la suite de la motion adoptée par la 3^e Assemblée de la Société des Nations, le 22 septembre 1922, recommandant aux Etats membres la conclusion de semblable traités.

La procédure de conciliation est envisagée, dans beaucoup de ces traités, comme une mesure préliminaire et facultative de la procédure arbitrale ou judiciaire.

Le chapitre III comprend les traités réunissant dans le même instrument les institutions de l'arbitrage ou de la procédure judiciaire et celles de la conciliation. Ce recueil s'achève par deux chapitres relatifs, l'un aux traités de garantie mutuelle, l'autre aux traités de Locarno.

Le recueil des traités d'arbitrage et de conciliation préparé par le Secrétariat est aussi important qu'utile et a montré que le mouvement tendant au règlement pacifique des différends internationaux a acquis une force toujours croissante et peut être déjà considéré comme faisant partie de la politique pratique que divers Etats sont en mesure d'adopter. Il permet de prévoir la possibilité de renoncer un jour au recours à la force comme instrument de solution des litiges.

Le Conseil de la Société des Nations, en transmettant à l'Assemblée de 1926 le travail préparé sur sa demande par le Secrétariat et après avoir énuméré dans son rapport le nombre des traités étudiés, se déclarait heureux d'enregistrer cette preuve croissante de l'esprit de conciliation qui préside actuellement aux relations internationales, et il ajoutait que l'œuvre la plus complète que cet esprit de conciliation eût réussi à achever dans le temps récent était sans aucun doute celle du Traité de Locarno. Il constatait aussi que le mouvement vigoureux en faveur de l'arbitrage était un autre signe certain de la bonne volonté qui animait les divers Etats et de leur désir d'établir la paix sur des bases solides.

« Il est permis d'espérer, disait le rapport du Conseil en terminant, que le développement de tels accords est de nature à faciliter la solution générale que l'Assemblée s'est souvent efforcée de trouver. Dans tous les cas, la conclusion de tels accords spéciaux, loin d'être un obstacle pour cette solution générale, ne peut qu'y aider ».

Nous verrons plus tard le nouvel essor que prendront les travaux de la Société des Nations pour le développement de l'arbitrage et de la conciliation, par la création, au sein de « la Commission préparatoire de la Conférence de désarmement » d'un organisme nouveau « le Comité d'arbitrage et de sécurité ».

B) *Travaux et résultats dans le domaine du renforcement des garanties du Pacte*

Le « Comité du Conseil », qui fut créé en septembre 1924, s'efforça, avec la collaboration de la Commission des communications et du transit et le Comité financier de la Société des Nations, de faciliter l'application rapide des articles du Pacte. Ces travaux portaient notamment : a) sur les mesures pratiques pour renforcer l'action préventive du Conseil en vertu de l'article 11 ; b) sur les méthodes propres à assurer le fonctionnement rapide des organes de la Société des Nations en temps de crise ; c) et sur l'assistance financière aux Etats victimes d'une agression. Il convient de dire quelques mots sur chacun de ces points.

1. Mesures propres à faciliter l'application de l'article 11.

— On ne saurait trop souligner l'importance de l'action préventive de la Société des Nations et on doit se féliciter que l'attention ait été spécialement attirée sur cette question par un rapport que M. de Brouckère soumit au Comité du Conseil, en décembre 1926 et à la suite duquel un projet détaillé fut mis au point et adopté par le Comité dans sa réunion de mars 1927. Le Conseil de la Société des Nations adopta ce rapport dans sa session de décembre 1927.

Ce texte¹ n'établissait pas de règles rigides pour l'action du Conseil en application de l'article 11, mais il se bornait à indiquer des mesures fondées principalement sur la pratique des années précédentes en matière de prévention des conflits et que le Conseil pourrait adopter dans l'avenir.

Le rapport distingue le « cas où la menace de guerre n'existe pas ou ne présente pas un caractère pressant » et les « cas où la menace de guerre est immédiate ».

Les mesures proposées dans le premier cas sont les suivantes

a) Le Conseil examinera le cas d'une réunion, au besoin spéciale, à laquelle seront convoquées les parties en litige.

b) Le Conseil peut prier une organisation ou même une personnalité désignée par lui d'exercer auprès des parties une action conciliatrice;

c) Le Conseil peut également suggérer de soumettre la question à l'arbitrage ou au règlement judiciaire conformément aux dispositions de l'article 13 du Pacte.

d) S'il existe un doute sur les faits mêmes du litige, une Commission de la Société des Nations pourra être envoyée sur les lieux pour déterminer exactement ce qui s'est passé ou ce qui est susceptible de se produire. Il est entendu que cette Commission ne pourra se rendre sur le territoire d'aucun des Etats parties au litige sans le consentement de l'Etat auquel appartient le territoire en question.

e) si pour l'accomplissement de sa tâche, le Conseil le juge nécessaire, il pourra demander, soit, dans certains cas

1. Son titre est : *Rapport sur les méthodes ou règlements propres à accélérer l'élaboration des décisions à prendre par le Conseil pour donner effet aux obligations du Pacte.*

appropriés, un avis consultatif à la Cour permanente, soit, à raison de certaines circonstances particulières, celui d'une Commission de juristes désignés par lui.

Les mesures proposées par le rapport dans le cas où la menace de guerre est imminente, peuvent être résumées ainsi :

a) Le Conseil doit se réunir dans le plus court délai.

b) Même avant la séance, il serait utile que le Président, en exercice, du Conseil envoyât aux parties des télégrammes pour les inviter à s'abstenir de tous actes d'hostilité.

c) Dès que le Conseil sera réuni, il veillera à ce que le statu quo ante ne soit pas troublé d'une manière qui pourrait aggraver ou étendre le différend et compromettre ainsi la solution pacifique du conflit. A cet effet, il pourra indiquer aux parties quels sont les mouvements des troupes, les opérations de mobilisation et les autres mesures de même nature dont il leur recommande de s'abstenir.

Des mesures analogues d'ordre industriel, économique ou financier pourront être recommandées. Il priera les parties de lui notifier, dans le plus court délai (qu'il fixera), leur accord à ce sujet.

d) Pour se rendre compte de la manière dont seraient exécutées ces mesures, le Conseil pourra envoyer des représentants sur place.

e) si l'une des parties en litige néglige de se conformer aux avis et aux recommandations du Conseil, celui-ci envisagera les mesures à prendre. Il pourra manifester officiellement sa désapprobation, par exemple, en recommandant à ses membres de retirer tous leurs représentants diplomatiques accrédités, auprès de l'Etat visé.

f) si l'Etat en défaut persiste dans ses préparatifs ou dans ses actes hostiles, le Conseil pourrait prendre des mesures plus graves, par exemple une démonstration navale.

Le rapport soulignait enfin que si, malgré toutes les mesures recommandées ci-dessus, le recours à la guerre se produisait « il est probable qu'elles auront permis de déterminer qui est l'Etat agresseur » et, dans ce cas, on pourra mettre à exé-

cution, d'une façon plus rapide et plus efficace, les sanctions de l'article 16 du Pacte¹.

2. Fonctionnement des organes de la Société des Nations en temps de crise. — Si la paix du monde, malgré les efforts préventifs du Conseil, venait à être troublée, il importerait au plus haut point que les organismes de la Société des Nations le Conseil, le Secrétariat et les Commissions envoyées par le conseil, pussent agir rapidement. Le règlement de l'incident de frontière gréco-bulgare en 1925 avait montré que la rapidité d'action du Conseil était, dans telles affaires, un facteur essentiel de l'intervention de la Société des Nations. La Commission d'enquêtes envoyée sur les lieux avait demandé, dans son rapport, qu'à l'avenir, « des facilités spéciales de transmission et de transit fussent accordées aux organismes et au Secrétariat de la Société des Nations en cas de menace de guerre² ».

Sur la demande du Conseil, la Commission de communications et du transit fut amenée à étudier la question; après une étude préliminaire, elle proposa des mesures techniques portant à la fois sur les transports par voies ferrées (facilités spéciales pour les missions effectuant un service intéressant la Société des Nations; par exemple, organisation des trains spéciaux), sur les transports par navigations aérienne (autorisation de survol pour les aéronefs n'appartenant pas à une ligne régulière et transportant les membres du Conseil ou des agents de la Société des Nations; aménagement des terrains d'atterrissage pour avions proches des sièges de la Société), et, sur les transmissions télégraphiques, radiotélégraphiques et téléphoniques (par exemple la création d'un poste de T. S. F. à la disposition de la Société des Nations). Ces propositions de la Commission de communications et du transit furent adoptées par le Conseil de la Société des Nations. A sa session de décembre 1926, il invita les Gouvernements à étudier les mesures et à prendre toutes les dispositions qui leur paraîtraient possibles pour en faciliter l'application; l'Assemblée de 1927, à son tour, a approuvé ces travaux, et elle a adopté

1. *Le désarmement et l'organisation de la paix*. Bruchure publiée par la section d'informations du Secrétariat de la Société des Nations, p. 112-117.

2. *Ibid.*

à ce propos, une déclaration solennelle, sur le fonctionnement rapide des organismes de la Société des Nations en temps de crise, dans laquelle elle a affirmé de nouveau que les Etats membres de la Société des Nations ont l'obligation de faciliter de tous leurs moyens la réunion rapide du Conseil en cas de crise, et elle les invita à prendre à l'avance toutes les mesures utiles pour obtenir ce résultat.

3. Assistance financière aux Etats victimes d'une agression (article 16, alinéa 3). — Les travaux du « Comité du Conseil » en collaboration avec le Comité financier de la Société des Nations, pour l'application de l'article 16, alinéa 3 du Pacte de la Société des Nations, s'inspiraient des mêmes préoccupations que les travaux précédents; rappelons le texte de cet alinéa 3 de l'article 16. « Les membres de la Société, y est-il dit, conviennent en outre de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui, dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article, pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter, et se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture du Pacte.

La délégation finlandaise, à la Société des Nations, attira l'attention sur une des phases spéciales du problème, à savoir sur l'aide qui pourrait être apportée à un pays victime d'une agression et éprouvant quelques difficultés à emprunter isolément. Le Comité financier de la Société des Nations a étudié cette question au point de vue technique et a élaboré un plan prévoyant que l'Etat attaqué contracterait lui-même, sur le marché monétaire, un emprunt, mais que cet emprunt serait facilité grâce à la garantie internationale des autres membres de la Société. Ce plan, suggéré par le Comité financier, sur l'aide financière à apporter au pays victime d'agression, devrait être incorporé dans une convention qui serait ouverte à la signature des Etats. Ces travaux furent repris par le Comité d'arbitrage et de sécurité dont nous parlerons dans un autre chapitre.

Il est vain de nier l'importance de ces mesures, la Société des Nations affirme de plus en plus qu'elle n'est pas « une

série de réunions périodiques » plus ou moins distancées comme l'était le Concert européen, mais qu'elle est un organisme toujours vivant, continuellement actif; elle ne se contente pas de dresser devant la guerre « des textes » mais aussi du « matériel » devant assurer « des actions » elle fait sortir ces textes du papier pour leur donner de la vie et de la force et elle n'attend pas pour le faire, que l'atmosphère de la paix soit troublée; elle prépare, en bon prévoyant, tout à l'avance.

Mais les travaux de la Société des Nations pour perfectionner les moyens de solutions pacifiques des différends internationaux et ses efforts pour faciliter l'application rapide et efficace des dispositions du Pacte de la Société des Nations ne produiront pas tous les résultats qu'on en attend, si, d'un autre côté, les Gouvernements continuent à poursuivre une politique d'armements ou refusent de réduire ou tout au moins de limiter ceux qu'ils possèdent. A une sécurité progressive doit correspondre un désarmement progressif. C'est des travaux et des efforts relatifs à cette question que nous allons maintenant nous occuper.

3) *Travaux et résultats dans le domaine de la réduction des armements*

Création des organismes de préparation de la Conférence internationale éventuelle.

1. **La Commission préparatoire de la conférence.** — Dans sa décision du 26 septembre 1925; le Conseil de la Société des Nations avait prié le « Comité du Conseil » de lui présenter à sa prochaine session de décembre 1925, des propositions concrètes au sujet du nom, de la procédure et du programme de la Commission que devait préparer la Conférence pour la réduction et la limitation des armements.

Le Comité du Conseil s'acquitta promptement de ce devoir et soumit au Conseil un rapport contenant les propositions suivantes dans un rapport rédigé par M. Paul Boncour :

a) *Le nom.* — La Commission sera désignée sous le nom de « Commission préparatoire de la Conférence des armements »

b) *La composition.* — La Commission sera composée des représentants des Etats membres du Conseil et des représentants des pays qui se trouvent vis-à-vis du problème du désarmement, en situation spéciale par suite de leur position géographique, et non représentés d'une autre façon à la Commission.

Tout Etat non représenté à la Commission a la faculté de présenter des mémorandums sur les points qui le préoccupent particulièrement et d'être entendu pour soutenir ce mémorandum.

En outre, la Commission aura toujours la faculté d'inviter à collaborer à ses travaux, pour des questions spéciales, tout Etat qui, de l'avis de la Commission pourrait y être particulièrement intéressé.

Si la composition du Conseil venait à changer au cours des travaux de la Commission, le Conseil pourrait réviser la composition de celui-ci afin d'amener la continuité de ses travaux.

c) *Le fonctionnement.*

La Commission établit les propositions à présenter au Conseil au sujet de la Conférence de réduction et de limitation des armements, elle assure la direction et la coordination de tous les travaux nécessaires à la réunion de la Conférence. A cet effet, elle est habilitée par le Conseil pour s'assurer la collaboration et l'avis des organismes compétents de la Société des Nations, qui peuvent, à leur tour, lui présenter, de leur propre initiative, toute suggestion qu'ils croient devoir faire au sujet des travaux en cours.

Cette collaboration se fait : avec la Commission permanente consultative pour tout ce qui concerne l'aspect militaire, naval et aérien des questions à l'étude.

En ce qui concerne l'aspect économique de ces mêmes questions avec une « Commission mixte » ; celle-ci est composée comme suit :

Deux membres de chacune des organisations économiques, financières et de transit, à désigner par le Conseil, après consultation des Présidents des Commissions respectives ;

Deux membres du groupe patronal et deux membres du groupe ouvrier du Conseil d'Administration du Bureau international du Travail, à désigner par ce conseil. La Commission mixte peut, en outre, faire appel à d'autres experts dans les mêmes conditions que celles prévues pour la Commission permanente consultative.

Par délégation permanente du Président du Conseil, le Président de la Commission préparatoire peut prier le Président de la Commission permanente consultative et de « la Commission mixte » de convoquer ces commissions pour une date déterminée.

La Commission préparatoire peut toujours convoquer et entendre le Président et le rapporteur de la Commission permanente consultative et de la Commission mixte afin qu'ils puissent exposer le point de vue de leurs Commissions respectives.

La Commission peut également convoquer et entendre telle personnalité dont la compétence spéciale serait de nature à éclairer ses travaux sur une question donnée.

Les pouvoirs visés aux deux paragraphes ci-dessus sont accordés aux Sous-Commissions que la Commission préparatoire serait amenée à former dans son sein¹.

Le rapport et les propositions du Comité du Conseil furent adoptés à l'unanimité par le Conseil à sa onzième séance, tenue le samedi 12 décembre 1925. M. Bénès caractérisait ainsi le plan élaboré par les soins du Comité du Conseil. « Son plan, dit-il, tient très heureusement compte de la nécessité de concentrer entre les mains des représentants attitrés des Gouvernements la haute direction politique et la coordination des travaux préliminaires à effectuer. Il envisage très justement autant en vue de la diversité des circonstances que le problème présente dans les divers lieux du monde que pour déférer au désir exprimé par la dernière Assemblée, l'élargissement de l'organisme directeur de cet ensemble pour y conclure à côté des représentants membres du Conseil, un certain nombre de représentants d'autres Etats choisis parmi

1. Voyez rapport de M. Paul-Boncour, présenté au nom du Comité du Conseil au Conseil de la Société des Nations à sa 37^e session tenue à Genève du 7 au 16 décembre 1925.

ceux qui se trouvent vis-à-vis du problème en situation spéciale. Il prévoit, en outre, des facilités pour entendre le point de vue des Etats non directement représentés et permet à cette Commission gouvernementale de s'entourer de l'avis d'experts dont la compétence spéciale serait de nature à éclairer ses travaux sur une question donnée. Ce plan, qui nous est soumis, présente encore l'avantage de prévoir, d'une façon à la fois précise et technique, la collaboration aux travaux du désarmement des organismes techniques de la Société des Nations¹ ».

A la suite de l'adoption du plan du « Comité du Conseil », le Conseil de la Société des Nations pria son Président d'inviter à siéger à la Commission préparatoire de la Conférence des armements les Etats suivants :

Bulgarie, Finlande, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Royaume des Serbes, Croates et Slovènes.

Il décida, en outre, d'inviter à siéger à cette Commission préparatoire les gouvernements de l'Allemagne, des Etats-Unis d'Amérique et de l'Union des Républiques socialistes soviétiques. L'Allemagne y siège aujourd'hui d'une manière constante comme membre permanent du Conseil; l'Union des Républiques socialistes a pris part aux travaux de la Commission préparatoire à partir de novembre 1927 et les Etats-Unis d'Amérique depuis la création de la Commission. Le représentant des Etats-Unis, M. Gibson, rappelait, à la première réunion de la Commission les raisons pour lesquelles son pays avait accepté de s'y faire représenter, raisons exposées par le Président dans son message au Congrès du 4 janvier 1926.

« La politique générale de ce Gouvernement en faveur du désarmement et de la limitation des armements, disait le message, ne saurait être soulignée trop fréquemment et trop fortement. Conformément à cette politique, toute mesure tendant raisonnablement vers ce résultat est assurée de notre sympathie et de notre appui. Nous sommes convaincus plus que jamais, que la course aux armements constitue un facteur de guerre puissant et que la nécessité

1. V. *Journal officiel* de la Société des Nations, 7^e année, n^o 2, février 1926; procès-verbal de la 37^e séance du Conseil, p. 164.

de soulager les peuples du fardeau des impôts en diminuant les armements, en les limitant, est chaque jour plus impérieuse »

La Commission préparatoire déborde ainsi les cadres de la Société des Nations elle-même puisque les Etats-Unis et l'Union des républiques socialistes soviétiques russes, qui s'y trouvent représentés, ne font pas partie de la Société des Nations.

Le nombre actuel des membres de la Commission est de vingt-six. Tous sont des représentants des Gouvernements, le Conseil ayant estimé que, l'importance des questions, posées par la préparation de la Conférence, exigeait cette forme de collaboration. Il faut noter, pour souligner l'intérêt des travaux de cette Commission les points suivants :

d) *Le programme du travail de la Commission préparatoire.* — Le programme initial du travail de la Commission préparatoire de la Conférence de la réduction et de la limitation des armements, fut établi par le Comité du Conseil et approuvé par le Conseil de la Société des Nations au mois de décembre 1925.

Le Comité du Conseil avait été saisi de trois programmes de travaux présentés respectivement par Lord Robert Cecil (Grande-Bretagne), par Paul-Boncourt (France) et par M. Cobian (Espagne). Au cours des discussions, les représentants de la France, de l'Italie et du Japon, ont déclaré, au nom de leurs Gouvernements, qu'il leur paraissait impossible de dissocier, pour les étudier séparément au sein de conférences distinctes, les diverses catégories d'armements militaires, navals et aériens.

Ils soutenaient ainsi vigoureusement la thèse de l'interdépendance des diverses catégories des armements.

D'autre part, un grand nombre de délégués ont affirmé qu'il était impossible de traiter la question de la limitation et de la réduction des armements sans faire entrer en ligne de compte ce qu'on a appelé le « potentiel de guerre » des différents Etats, c'est-à-dire leur puissance démographique, économique et industrielle.

Le représentant de la France a beaucoup insisté aussi

sur le point qu'un des buts essentiels de la réduction ou de la limitation des armements, était de maintenir un état de choses tel qu'un Etat quelconque ne soit pas en mesure de tenir tête, au cas où il se rendrait coupable d'une agression, à l'ensemble des forces que pourrait lui opposer les membres de la Société des Nations agissant collectivement en exécution de l'article 16 du Pacte, ainsi que des accords régionaux prévus à l'article 21.

Enfin, les délégués de l'Empire Britannique, de la France et de l'Espagne ont exprimé leur opinion sur la nécessité de la constitution du contrôle international à établir éventuellement pour s'assurer que les différents pays observent les limites d'armements qui leur ont été fixées. C'est là une question, déclarent-ils, que la Commission préparatoire devrait étudier.

Sur les bases de ces discussions et en refondant les programmes des travaux qui lui étaient présentés, le Comité du Conseil a établi un programme unique sous forme de sept questions soumises à la Commission préparatoire.

Voici la liste des questions soumises à la Commission préparatoire.

Première question : Que faut-il entendre par « armement ? »

a) Définition des divers éléments militaires, économiques, géographiques, etc... dont dépend la puissance d'un pays en temps de guerre.

b) Détermination et propriétés particulières des divers éléments constituant les armements d'un pays en temps de paix; diverses catégories d'armements (militaires, navals, aériens, modes de recrutements, d'instructions, organisations susceptibles d'une utilisation militaire immédiate, etc...)

Deuxième question :

a) Est-il possible de limiter les armements de guerre éventuelle d'un pays ou bien les mesures de désarmement ne devront-elles viser que les armements de paix ?

b) Que faut-il entendre par réduction ou limitation des armements ? Formes diverses que cette réduction ou cette limitation peuvent revêtir pour les forces de terre, de mer

et de l'air; avantages ou inconvénients de chacune des différentes formes ou méthodes, par exemple : diminutions des grandes unités du temps de paix ou des effectifs qui les composent et du matériel dont elles sont dotées, ainsi que d'effectifs quelconques immédiatement mobilisables, diminution de la durée du service actif, diminution des matériels de guerre, diminution des dépenses de défense nationale, etc...

Troisième question : Quelles règles peut-on suivre pour comparer les armements d'un pays, avec ceux d'un autre par exemple : nombre d'effectifs, période de service, matériels, dépenses, etc...

Quatrième question : Y a-t-il des armements « offensifs » et des armements « défensifs » .

Existe-t-il une méthode permettant de se rendre compte si une certaine force est organisée dans une esprit purement défensif (quel que soit le mode d'emploi qui puisse en être fait en temps de guerre), ou si, au cas contraire, elle est constituée dans une esprit d'agression ?

Cinquième question :

a) D'après quels principes serait-il possible d'établir des proportions entre les armements qui pourraient être attribués à chaque pays en tenant compte, notamment, du nombre d'habitants, des ressources, de la situation géographique, de la longueur et de la nature des communications maritimes, de la diversité et du caractère des chemins de fer, des frontières vulnérables et des grands centres vitaux proches des frontières, des délais nécessaires et variables, suivants les Etats pour transformer les armements de paix en armements de guerre; du degré de sécurité qu'un Etat, en cas d'agression, pourrait recevoir, en vertu soit des dispositions du Pacte, soit des engagements particuliers contractés envers lui ?

b) Peut-on aider à la détermination de la réduction des armements en examinant la possibilité de rechercher les procédés propres à faciliter la mise en œuvre rapide, au moment où se produirait une agression du mutuel appui économique et militaire prévu à l'article XVI du Pacte ?

Sixième question :

a) Y a-t-il moyen de distinguer entre avions civils et militaires ? S'il est impossible de faire une telle distinction, comment peut-on estimer la valeur militaire d'avions civils en évaluant la force aérienne d'un pays ?

b) Est-il possible ou désirable de donner aux conclusions (du § A) par rapport aux pièces de rechange d'avions et de machines ?

c) Peut-on attribuer une valeur militaire aux flottes de commerce en évaluant la force navale d'un pays ?

Septième question : Si l'on admet que le désarmement dépend de la sécurité, à quel point peut-on réaliser le désarmement régional comme suite à la sécurité régionale ? Ou doit dire que tout projet de désarmement est irréalisable à moins qu'il ne soit d'une étendue générale ? Si le désarmement régional est réalisable, peut-on arriver par cette voie au désarmement général ?

La simple énumération de ces questions montre combien est vaste le programme du travail de la Commission préparatoire.

On peut affirmer, sans exagération, que tout le problème de la réduction et de la limitation des armements se trouve posé dans ces questions établies par le Comité du Conseil.

D'après ce programme, la Commission préparatoire de désarmement devait comprendre dans ces travaux l'examen précis des rapports entre le désarmement et les conditions de sécurité, puisque le questionnaire comprenait l'examen des procédés qui, en précisant quels pourraient être les mécanismes d'application de l'article 16 du Pacte en matière d'assistance économique et militaire en cas d'agression, permettraient à chaque Etat d'établir le bilan des sécurités dont il dispose.

Le problème du désarmement et celui de la sécurité se trouvent donc visiblement liés comme ils devaient l'être dans le programme des travaux de la Commission préparatoire, mais celle-ci se dessaisit du second problème qui fut renvoyé au « Comité du Conseil » de la Société des Nations. La Commission préparatoire comprenait en effet des

Etats ne faisant pas partie de la Société des Nations, elle estima que cette question ne devait pas faire partie de sa compétence. On n'avait pas cru payer trop cher ainsi la participation, aux travaux de la Commission préparatoire, des Etats-Unis, non-signataires du Pacte, et qui ne pouvaient pas, de ce fait, participer à l'élaboration des règles destinées à assurer l'application de ses articles relatifs à la sécurité¹.

Cette dissociation, ainsi réalisée en pratique entre les travaux du désarmement, et ceux de la sécurité, était aussi illogique que préjudiciable aux deux catégories de travaux; la Société des Nations s'en était rendu compte; la huitième Assemblée (1927) liait à nouveau ces deux questions. On reprenait ainsi le bon chemin.

2. Création de deux sous-commissions. — La Commission préparatoire commença l'étude de son programme en mai 1926; elle traça alors à ses sous-commissions techniques un programme de travail portant à la fois sur l'aspect militaire et sur l'aspect économique du problème du désarmement.

Elle a créé, en effet, deux sous-commissions :

1^o la sous-commission « A », composée d'un expert militaire, d'un expert naval et d'un expert aérien pour chacun des pays représentés à la Commission préparatoire; elle avait pour tâche de traiter toutes les questions militaires.

2^o La Sous-Commission « B », composée d'un représentant de chaque délégation à la Commission préparatoire; sa tâche est de traiter toutes les questions économiques qui lui sont soumises par la Commission préparatoire.

La première activité de la Commission préparatoire fut consacrée à des travaux techniques et préliminaires qui comprenaient :

1^o un volumineux rapport de la Sous-Commission militaire;

2^o un rapport de la Sous-Commission économique;

1. *Europe nouvelle*, Désarmement et sécurité, numéro du 11 février 1928, q. 178.

3° un rapport d'un comité d'experts en aéronautique civile;

4° un rapport provisoire du Comité d'experts en questions budgétaires.

Le document le plus important est celui de la Sous-Commission militaire. Il contient toutes les réponses aux questions qui avaient été soumises à cette Sous-Commission et qui avaient été tirées par la Commission préparatoire du questionnaire, qui lui avait été soumis comme programme de travail.

Pour répondre à ces questions, la Sous-Commission « A » de la Commission préparatoire a tenu, entre le 28 mai et le 5 novembre 1926, trois sessions.

Les débats qui se sont déroulés durant ces sessions, au sein de cette Sous-Commission, ont montré que, si, sur de nombreux points, les membres de la Sous-Commission étaient d'accord, sur plusieurs autres, au contraire, les opinions étaient extrêmement divergentes.

C'est ainsi, par exemple, que certains délégués soutenaient, en ce qui concerne les armements terrestres, que seuls, « les armements du temps de paix sont limitables, c'est-à-dire seulement les forces organisées en permanence et pouvant être utilisées sans mesures préalables de mobilisation, ainsi que leur matériel, animaux et installations », ils entendaient exclure ainsi de toute réduction ou limitation, les réserves de personnels instruits et de matériels, stocks et préparatifs de toute nature entrepris en vue de la guerre, ainsi que tous autres personnels, et moyens matériels pouvant être mis en œuvre au cours des hostilités grâce aux ressources générales dont dispose chaque pays. D'autres délégués, au contraire, estimaient qu'il était impossible de ne pas tenir compte de ces facteurs et que les réserves instruites ainsi que le matériel stocké destiné à les équiper, existant en temps de paix, devaient être aussi limités.

En ce qui concerne les armements sur mer, la Sous-Commission « A » de la Commission préparatoire se divisait en deux camps sur la méthode de limitation « des bâtiments

de guerre ». Les uns soutenaient qu'il faut se borner à fixer le tonnage global de chaque flotte; chaque Etat sera ainsi libre d'aménager le tonnage qui lui est attribué selon ses besoins. D'autres affirmaient que, seule, la limitation de tonnage par catégorie donne la garantie qu'une Nation n'évoluera pas dans des conditions menaçantes pour la sécurité des autres.

En ce qui concerne les armements aériens, on se séparait sur la question de savoir s'il fallait ou non tenir compte pour la limitation réduction de cette catégorie d'armements, de l'aéronautique civile de chaque pays.

Des thèses opposées furent présentées aussi en ce qui concerne : 1° la constitution du contrôle éventuel des armements et la modalité de celui-ci, tandis que certains délégués déclaraient qu'une convention de réduction et de limitation des armements sans contrôle, serait une prime à la mauvaise foi; d'autres délégués repoussaient complètement le principe même de ce contrôle.

2° On discuta aussi sur la limitation des armements par une limitation du budget militaire; certains pensaient que cette limitation entraînerait la limitation des éléments tels que le matériel et les effectifs, d'autres pensaient, au contraire, que la limitation budgétaire ne constitue pas une mesure réelle des armements¹.

Ces divergences de vues sur la réduction ou la limitation des armements, et sur les méthodes à suivre pour y arriver nous font comprendre les difficultés auxquelles la Commission préparatoire s'est heurtée et, se heurte aujourd'hui encore, (car toutes les divergences n'ont pas complètement disparu), pour arriver à un accord unanime sur les bases d'une convention de limitation et de réduction des armements.

Ces thèses opposées ne sont pas le résultat de conceptions arbitraires et fantaisistes, ou de doctrines académiques, mais elles sont commandées par les intérêts politiques et correspondent à des situations différentes. Les Etats à

1. Voyez la Société des Nations, *Le désarmement et l'organisation de la paix*. Brochure publiée par la section d'informations du Secrétariat de la Société des Nations, p. 122-130.

armées de métier qui souhaitent la suppression du service militaire obligatoire, mais qui n'espèrent pas pouvoir l'obtenir, combattent du moins la conception de la « Nation armée », qui permet aux peuples entiers de prendre les armes à la mobilisation; est-il admissible, disent-ils, que la France, par exemple, puisse mobiliser en quelques semaines plusieurs millions d'hommes ? Ces Etats ont donc cru devoir demander non seulement la limitation des forces permanentes du temps de paix, mais surtout celle des forces mobilisables, en d'autres termes, des « réserves militaires instruites », de telle façon que chaque Etat n'instruise plus à l'avance qu'une partie de ses recrues et qu'il n'entretienne plus qu'une quantité de matériel de guerre insuffisante pour les armer toutes à la mobilisation¹.

De même, les deux grandes puissances anglo-saxonnes qui jouissent déjà de la suprématie sur mer et d'une sécurité qui leur paraît stabilisée attachent beaucoup d'importance à ce que l'équilibre d'armements qui leur assure cette suprématie soit maintenue rigoureusement; elles cherchent donc à limiter strictement toutes les forces navales, catégorie par catégorie, afin d'éviter que les croiseurs et les sous-marins ne viennent rompre l'équilibre déjà réalisé à Washington en 1922. Il est compréhensible donc que ces puissances s'efforcent d'étendre les barèmes d'armements établis à Washington pour les seuls bâtiments de ligne et pour les navires porte-avions, aux autres catégories des armements navals².

La septième Assemblée, celle de 1926, avait demandé à la Commission préparatoire de la Conférence du désarmement de hâter l'achèvement de ses travaux et d'arrêter le programme d'une Conférence de limitation et de réduction des armements en rapport avec les conditions actuelles de la sécurité régionale et générale.

3. Les projets Robert Cecil et Paul-Boncour. — Sur la base des travaux de ses sous-commissions et Comités techniques, la Commission préparatoire procéda à l'examen de

1. Voyez l'*Europe nouvelle*, numéro du 18 septembre 1926, p. 1312-1313.

2. *Ibid.*

deux projets de convention britannique et français déposés respectivement par Lord Robert Cecil et M. Paul-Boncourt. Ces deux projets marquaient, une fois de plus, les divergences des points de vue britannique et français aussi bien au sujet des armements sur terre, qu'en ce qui concerne les armements sur mer.

Le chapitre relatif aux armements terrestres du projet britannique envisageait non seulement la limitation des effectifs en temps de paix, mais aussi la limitation des troupes qui, dans un certain délai (à déterminer, mais qui est une très courte période) peuvent être envoyées sur le front du combat, c'est-à-dire les réserves militaires instruites. Au sujet des armements navals, le projet britannique adopte la méthode de limitation par catégorie, celle qui a été adoptée à la Conférence navale de Washington en 1922. Le projet britannique fixait onze catégories et, dans chaque catégorie, limitait le tonnage individuel et le tonnage global des navires, le nombre des navires et le calibre des canons. En outre, il limitait le calibre des torpilles employées par un navire quelconque. Il ne stipulait pas, par contre, la limitation des effectifs. En soumettant le projet du Gouvernement britannique à la Commission préparatoire, Lord Cecil faisait la déclaration suivante : « Vous vous rappelez, disait-il à la Commission préparatoire de la Conférence de désarmement, que lorsque nous avons discuté la limitation des forces terrestres, j'ai déclaré que le Gouvernement britannique n'est pas, dans beaucoup de cas, directement affecté par cette limitation, car sa sécurité ne dépend pas essentiellement de la force de notre armée de terre. Mais, naturellement, en ce qui concerne les forces navales, ce problème est entièrement différent, et je ne saurais prétendre être désintéressé dans cette question. Toute l'existence de l'Empire britannique est basée sur la sécurité de ses communications, sans compter les autres raisons qui font que la limitation des forces navales est pour nous d'importance primordiale. Quand nous essayons d'appliquer les obligations qui nous incombent, en tant que membres de la Société des Nations, de présenter des plans pour la réduction des armements au minimum compatible avec la sécurité indispensable, nous de-

vons, de toute évidence, examiner ces propositions avec le plus grand soin...

« Nous ne pouvons donc pas accepter un système qui ne tiendrait pas compte du nombre, tel que le système du tonnage global, et nous avons, en outre, cette autre difficulté à l'accepter qu'il n'établirait pratiquement pas de limitation en ce qui concerne le tonnage des navires et le calibre des canons...

« Cela nous semble laisser trop de latitude et, à notre avis, il est essentiel d'avoir d'abord une limitation effective du nombre, et ensuite une limitation effective du tonnage des bateaux et du calibre des canons...

« Ceci m'amène à la conclusion, à laquelle le Gouvernement britannique tient beaucoup, que le seul système équitable, le seul efficace et clair, consiste à avoir, sous une forme ou sous une autre, une limitation par catégorie, entendant par là, la limitation des différents types de navires bien connus. Je crois qu'il y a huit ou neuf catégories qui sont parfaitement bien admises par toutes les autorités navales, qui se trouvent dans tous les livres de statistiques navales, qu'ils soient édités par la Société des Nations, des Gouvernements ou des statistiques privées... La proposition britannique consiste à diviser les flottes entre ces catégories et à limiter le nombre des navires de chaque catégorie, le tonnage maximum des navires et le calibre maximum porté par eux... La proposition faite par le Gouvernement britannique est claire, et la pratique a démontré qu'elle était applicable. Elle évite le secret; elle limite la compétition; elle donne aux Nations du monde une idée claire des armements de leurs voisins et des autres pays, et je ne peux pas vous dissimuler que le Gouvernement britannique attache la plus grande importance possible à l'adoption d'un système de ce genre pour la limitation des armements navals¹. »

Dans son discours, Lors Cecil remarquait qu'il était personnellement convaincu que la limitation par catégorie, est presque essentielle pour une grande puissance navale,

1. Voyez *l'Europe nouvelle* du 25 janvier 1930, Sources et documents.

mais qu'il est possible que quelque autre solution soit préférable pour d'autres pays.

D'après le projet français, la limitation des armements terrestres ne peut se porter que sur les armements permanents à l'exclusion des réserves instruites. Il faut comprendre l'importance de la question « des réserves instruites » pour la France, qui a de légitimes inquiétudes à propos de sa sécurité. La sécurité de ce pays exige, dans l'opinion de ses hommes d'Etat, qu'il puisse, aussi longtemps que d'autres formes de protection efficace et rapide ne lui auront pas été assurées, mobiliser sans retard toutes ses forces contre l'agresseur éventuel pour empêcher la violation de ses frontières. Or, comment peut-il le faire s'il s'engage à ne plus instruire à l'avance qu'une partie seulement de ses recrues, et à n'entretenir qu'une quantité de matériel de guerre insuffisant pour les armer toutes à la mobilisation ?

Le chapitre du projet français relatif aux armements navals stipulait que la limitation de ces armements porterait sur le tonnage global, « chaque partie contractante restant libre de répartir et d'aménager ce tonnage global au mieux de la défense de sa sécurité et de ses intérêts nationaux ». (article 12, chapitre IX du projet français).

La Commission préparatoire, au cours de sa troisième session, tenue du 21 mars au 26 avril 1927, s'efforça d'établir un texte unique qui pouvait servir de base aux délibérations d'une Conférence internationale. Après un débat général, au cours duquel les différentes délégations exposèrent le point de vue de leurs Gouvernements, la Commission aborda l'étude des diverses formes de limitation proposées par chacun des deux projets britannique et français, et par d'autres délégations pour chacune des catégories d'armements terrestres, navals, aériens. Mais en raison des divergences des points de vue, elle ne parvint pas à adopter un texte unique sur tous les points. Elle se borna à indiquer, dans un document qui fut élaboré par elle, les articles sur lesquels l'unanimité avait été réalisée, puis les réserves formulées par les différentes délégations sur certaines questions particulières; enfin, les différentes propositions présentées toutes les fois que l'unanimité n'avait pu se faire.

La Commission préparatoire décida, après une première lecture de son avant projet, de transmettre les résultats de cette session au Conseil de la Société des Nations et d'ajourner la deuxième lecture à une session ultérieure.

Ce n'était donc pas, en réalité un projet de convention définitif, mais un document pour des travaux ultérieurs. Ce document est divisé en cinq parties relatives : 1° aux effectifs; 2° au matériel; 3° aux dépenses budgétaires; 4° à la guerre chimique; 5° et aux dispositions générales.

4. **Le projet transactionnel français.** — Nous nous bornons seulement à signaler que, au cours des débats prolongés relatifs aux armements navals, le représentant du Gouvernement français, M. Paul Boncour, « en vue de trouver une formule d'accord », présenta un « projet transactionnel » pour être substitué au projet français initial, et qui prévoyait la limitation des armements navals par tonnage global; mais aussi la répartition « tonnages globaux particuliers » de l'ensemble de ce tonnage global. Toutefois, dans les limites de ce tonnage global, chaque partie contractante pourrait modifier sa répartition en tonnage particulier, sous réserve de faire connaître ces modifications au Secrétariat de la S. D. N. un an au moins avant la mise sur cale des navires, dont l'affectation aurait été modifiée. La répartition en tonnages globaux particuliers pourrait se faire pour les quatre catégories suivantes : navires de ligne, porte-aéronefs, bâtiments de surface d'un tonnage inférieur à 10.000 tonnes, bâtiments sous-marins¹.

En prenant connaissance des travaux de la « Commission préparatoire de la Conférence des armements », le Conseil au mois de juin 1927, estima que « la Commission avait agi sagement en envisageant entre sa première et sa seconde lecture, le temps nécessaire pour que les résultats déjà acquis ainsi que les questions qui restent encore ouvertes pussent être examinées soigneusement par les divers Gouvernements, offrant ainsi l'espoir que la deuxième lecture aboutira à un projet de convention susceptible de servir de base à une Conférence internationale ».

1. Voyez le texte dans l'*Europe nouvelle* du 25 janvier 1930, Sources et documents.

Malgré les bons espoirs du Conseil, il faut reconnaître que les travaux préparatoires de la Conférence de la réduction et de la limitation des armements marchaient péniblement. L'Assemblée de la Société des Nations avait demandé, en 1926, que, sauf impossibilité matérielle, la Conférence de la réduction et de la limitation des armements fût convoquée avant septembre 1927; or, à cette date les divergences étaient encore grandes. Des obstacles étaient nombreux, notamment en ce qui concerne les armements navals et la méthode qui séparait pratiquement les travaux du désarmement de ceux de la sécurité n'étaient pas de nature à faciliter les choses.

La Russie refusait encore sa collaboration et cette absence de la Russie, dans l'étude d'un problème qui ne peut être entièrement résolu sans la collaboration de tous les Etats, et surtout de tous les grands Etats, était certainement sentie et regrettée. L'échec de la Conférence navale des trois plus grandes puissances maritimes, Grande-Bretagne, Etats-Unis d'Amérique et Japon, bien qu'elle se fut tenue en marge de la Société des Nations, n'améliorait pas la situation.

Bien qu'elle ait été indépendante de la Société des Nations, cette Conférence navale eut, à cause des discussions auxquelles, elle a donné lieu des répercussions très sensibles sur les travaux de la Société des Nations, c'est pourquoi nous devons lui consacrer ici même quelques développements.

Section III

La Conférence des trois puissances navales (juin-août 1927)

A) *La Genèse*

Le 10 février 1927, le Président des Etats-Unis, M. Coolidge, avait demandé aux gouvernements britannique, français, Italien et Japonais s'ils étaient disposés à donner à leurs

représentants à la prochaine réunion de la Commission préparatoire, les pouvoirs nécessaires pour commencer les négociations en vue d'un accord pour la limitation des classes de navires non visées par le Traité de Washington.

Le mémorandum américain, présenté le 11 février 1927 aux gouvernements de France, de Grande-Bretagne, d'Italie et du Japon, par les ambassadeurs des Etats-Unis, accrédités auprès de ces gouvernements, disait que « le Gouvernement américain a suivi de très près les travaux de la Commission préparatoire pour la Conférence de désarmement et, après avoir délibéré avec soin, il a été amené à cette conclusion qu'il peut, dès à présent, faire certaines observations, qui, espère-t-il, pourront contribuer au succès matériel de cette Commission, succès ardemment désiré par le Gouvernement et le peuple des Etats-Unis ».

« La conviction que la course aux armements nationaux, a été l'une des principales causes de suspicions internationales et a finalement conduit à la guerre, reste la ferme conviction du Gouvernement et du peuple américain; aussi le Gouvernement américain n'a-t-il négligé aucune occasion d'accorder sa sympathie et son appui aux efforts internationaux tentés en vue de réduire et de limiter les armements. »

Le Gouvernement américain déclare qu'il est prêt à poursuivre sa politique de collaboration aux travaux de la Commission préparatoire, mais les discussions de cette Commission ont permis aux divers Gouvernements de préciser la complexité du problème et la diversité des obstacles à surmonter pour la préparation et la conclusion « d'un accord général pour la limitation de tous les armements ». Cette complexité et ces obstacles sont tels qu'ils font ressortir clairement que la solution finale du problème des armements peut ne pas être immédiatement applicable. L'un des principaux obstacles actuels, disait le mémorandum américain, réside dans l'interdépendance des armements terrestres, navals et aériens et l'impossibilité, qui en découle, de réduire ou de limiter l'une de ces catégories sans s'occuper simultanément des autres. Et il ajoutait : « Si tout effort en vue d'une réduction ou d'une limitation des

armements est subordonné à l'acceptation par le monde entier d'un plan général englobant toutes les clauses, et tous les types d'armements, la perspective d'un progrès réel vers une limitation des armements dans un avenir prochain serait légère, si même elle existait. »

Pour ces raisons, le Gouvernement américain, très désireux de voir un résultat concret atteint dans la limitation des armements, propose d'isoler du problème d'ensemble des armements, les questions qui peuvent être résolues immédiatement, tout en continuant à considérer et à discuter avec sympathie les propositions d'ensemble visant à la réduction des armements terrestres, navals et aériens par un accord général quand un pareil accord sera justifié par la situation nouvelle.

« Le Gouvernement américain, dit encore le mémorandum de février, croit que les Gouvernements représentés à la Commission préparatoire ont le devoir d'adopter une telle procédure et qu'en agissant ainsi ils permettront à la Commission et à la Conférence générale d'obtenir des résultats concrets, bien que peut-être partiels seulement. Ces résultats faciliteront le progrès vers une solution finale du problème général. »

« Aussi le Gouvernement américain estime que les puissances, qui pourraient arriver à un accord concernant la limitation des armements navals à une date rapprochée, ne seraient pas excusables de retarder délibérément le moment où cet accord sera signé, ouvrant par là la voie à une recrudescence de l'esprit de compétition dans les constructions navales, recrudescence que tous les gouvernements et tous les peuples devraient grandement déplorer ».

Pour le programme même de la Conférence des armements navals, le Gouvernement américain estime que :

1^o Les principes généraux du Traité de Washington « offriraient une base acceptable pour une discussion ultérieure entre les signataires du traité ». Il se déclare disposé à étendre pour les classes de vaisseaux non visés par le Traité de Washington la proportion 5-5-3 pour les Etats-Unis, l'Angleterre et le Japon.

2^o On laisserait à une discussion engagée à Genève le

soin de fixer les proportions pour la France et l'Italie, la condition spéciale et les exigences particulières de ces deux pays pour ce qui concerne les types de vaisseaux visés étant prises en pleine considération.

3^o Les proportions pour les « capital-ships » et les bateaux porte-avions ont été établies par le Traité de Washington qui, en aucune manière, ne serait affecté par un accord concernant d'autres classes de vaisseaux. Donc, dans la pensée du Gouvernement des Etats-Unis, la Conférence projetée doit se borner à achever l'œuvre de la Conférence de Washington en étendant les règles et les barèmes de celle-ci aux autres catégories des armements navals. Le mémorandum américain le dit d'ailleurs expressément : « Le Gouvernement américain, y est-il dit, a gardé constamment l'espoir, depuis 1922, que la tâche entreprise à Washington par le groupe de puissances navales pourrait être reprise et achevée¹ ».

B) *Les Difficultés Préliminaires*

Le projet de Conférence à cinq n'a pas obtenu l'adhésion de tous les signataires des accords de Washington, la France et l'Italie ont formellement refusé l'invitation du Président des Etats-Unis. La Grande-Bretagne et le Japon, au contraire, ont accueilli cordialement l'initiative américaine et se sont déclarés prêts à entrer en négociations. Le Gouvernement italien donnait à son refus plusieurs motifs. Il déclara tout d'abord qu'en ce qui concerne le continent européen, « il existe une interdépendance inégalable entre tous les genres d'armements de chaque puissance et qu'il n'est pas possible ultérieurement d'adopter des mesures d'un ordre partiel entre cinq grandes puissances navales seulement. Le Gouvernement italien pense que la limitation des armements, pour être efficace, doit être universelle ». La réponse du Gouvernement italien souligne en outre que, « si les Etats-Unis, par leur situation géographique favorable, ont pu réduire au minimum leurs armements terrestres. l'Italie, par sa position géographique défavorable, ne pourrait pas s'exposer, sans graves

1. Voyez texte du mémorandum américain, *l'Europe nouvelle*, numéro du 19 février 1927.

conséquences, à un lien limitatif de ses armements maritimes, qui sont déjà insuffisants aux besoins de sa défense ».

« L'Italie a en effet seulement trois lignes de communications avec le reste du monde, trois passages obligatoires à travers le canal de Suez, Gibraltar et les Dardanelles. Pour ses approvisionnements, l'Italie a un développement côtier énorme avec ses villes peuplées et ses centres vitaux sur la côte et, à peu de distance, deux grandes îles, sans compter le Dodécanèse, qui sont liés à la péninsule par des lignes de trafic essentiel ».

« Enfin, ajoutait la réponse italienne, l'Italie doit aussi tenir compte des autres Nations qui sont installées sur la Méditerranée ou peuvent s'y installer, particulièrement favorisées par leurs positions et qui ont en construction de nombreuses unités de types variés ou qui élaborent actuellement des programmes navals de grande envergure ».

La note française, adressée par M. Aristide Briand, Ministre des Affaires étrangères au Gouvernement américain, en réponse au mémorandum du mois de février, était d'une grande finesse. Le Gouvernement français adopta le ton de défenseur du Pacte de la Société des Nations, de la Commission préparatoire du désarmement et des petits Etats. Le Gouvernement de la République tenait tout d'abord à exprimer combien il appréciait le but élevé de la note américaine et que l'idéalisme généreux qui l'inspire s'accorde avec ses propres vues. « Mais, déclarait la réponse française, une étude attentive des propositions américaines a convaincu le Gouvernement de la République qu'elles risquent, dans la forme actuelle, de compromettre le succès de l'œuvre déjà commencée à Genève, avec le concours actif des représentants du Gouvernement américain ». Elle souligne que l'article 8 du pacte de la Société des Nations a fait de la limitation générale des armements un des devoirs essentiels de la Société des Nations et si en 1921, les puissances auxquelles les Etats-Unis font aujourd'hui appel ont réalisé une limitation des armements navals en dehors de la Société des Nations, les circonstances aujourd'hui sont différentes. La Société des Nations n'est plus cette créature faible et timide de 1921 ; elle a maintenant plus de force, elle est plus sûre d'elle-même

et inspire plus de confiance aux Etats; elle s'est mise à l'œuvre et a réalisé beaucoup de travaux en matière de désarmement. La conclusion d'une convention sur le commerce des armées, l'élaboration d'une convention sur la fabrication privée du matériel de guerre, la convocation, enfin, d'une Commission préparatoire en vue de la réunion d'une Conférence pour la liquidation générale des armements, Commission à laquelle tous les pays du monde ont été invités, et à laquelle participaient la plupart d'entre eux, marquaient autant d'étapes décisives vers le but fixé par le Pacte.

« La proposition américaine, explique la note française, a pour résultat pratique de dessaisir la Commission préparatoire d'une question essentielle qui figure à son programme, d'instituer en marge de ses travaux une Conférence spéciale à laquelle quelques puissances seules devraient participer et dont les décisions, sous peine d'être vaines, devraient, au moins dans leurs principes, être ensuite reconnues valables par des puissances qui n'auraient pas été admises à les discuter. »

La réponse française ajoutait que la recherche d'une solution partielle du problème du désarmement, « en se préoccupant plutôt de maintenir la situation de fait existante que de déterminer les conditions propres à assurer la sécurité de chacun » et la limitation de cet effort à quelques puissances, constituerait à la fois un affaiblissement de l'autorité de la Société des Nations « si essentielle à la paix du monde » et une atteinte au principe de l'égalité des Etats, « une des règles reconnues de la Société des Nations et qui se trouve à la base même du Pacte de Genève auquel, pour sa part, le Gouvernement français reste fermement attaché. »

L'attitude de la France et de l'Italie est très compréhensible, le mémorandum américain, présenté le 11 février (1927) aux Gouvernements signataires de la convention navale de Washington de 1922, faisait nettement remarquer que le but de la Conférence navale projetée était d'achever l'œuvre commencée à la Conférence navale de Washington (1921-1922) et le Gouvernement américain avait même pris le soin de spécifier qu'il estimait, pour sa part, que les principes généraux établis à cette Conférence offraient une base acceptable pour

une discussion ultérieure entre les signataires de la Convention navale de 1922. Or, ni la France ni l'Italie n'avaient eu à se louer des procédés de cette Conférence de Washington, où leurs parts furent réduites à la portion congrue, la France notamment, qui possède des colonies dispersées dans toutes les parties du monde se sentait lésée par le rang que lui assigne la Convention de 1922. Aussitôt que le mémorandum américain fut connu, la presse française se hâta d'opposer une fin de non recevoir à une invitation qui réveillait le mauvais souvenir qu'avait laissé en France la Conférence navale de Washington. D'autre part, la réunion d'une Conférence navale de cinq prêtait à des commentaires en un temps où le Gouvernement de Washington estimait qu'il était obligé de prendre un parti ou de rattraper le retard de la flotte légère américaine sur la flotte légère de l'Angleterre et du Japon (c'était l'opinion d'une partie importante du Congrès des Etats-Unis), ou de provoquer une entente pour la limitation de cette catégorie d'armements (c'était le désir du Président Coolidge, partisan des économies). La réunion de la Conférence projetée apparaissait à certains comme étant principalement un moyen pour permettre au Gouvernement de Washington la sortie d'une situation qui l'embarrassait; ou bien la Conférence réussirait et le Gouvernement de Washington obtiendrait la limitation des armements de ses rivaux, ou bien elle échouerait, et dans ce cas, il augmenterait sa flotte légère¹.

M. Henry de Jouvenel écrit alors, dans l'*Europe Nouvelle* ! « l'opinion américaine étant fort divisée sur la question de savoir s'il convient ou non de mettre en chantier dix croiseurs de plus, le Chef d'Etat a conçu le projet de se tirer de ce conflit intérieur par une Conférence internationale... ».

« Une Conférence n'est qu'un moyen de consulter les Nations et de savoir d'elles si elle (l'Amérique) doit les augmenter. Baptiser cette consultation « Conférence de désarmement », c'est user d'une figure de rhétorique qu'on appelle, si je ne me trompe pas, l'antiphrase² ».

1. Voyez l'article de M. Louis F. Aubert dans l'*Europe nouvelle*, numéro du 14 février 1927, p. 228-230.

2. Conférence du désarmement ou Conférence des armements, *Europe nouvelle*, numéro du 19 février 1927, p. 226-227.

D'autre part, la méthode d'après laquelle on travaillait à Genève dans les Comités et les Commissions techniques de la Société des Nations était tout à fait le contraire de celle de Washington, que le mémorandum américain propose de reprendre et d'étendre. A Genève, les délégués français ont défendu et ont fait prévaloir la thèse de l'indépendance des armements terrestres, navals et aériens, celle aussi de l'interdépendance de la réduction et de la limitation des armements et les garanties de sécurité et, en ce qui concerne particulièrement les armements navals, que la limitation de ceux-ci ne peut résulter que de l'attribution à chaque puissance d'un tonnage global qu'elle demeure libre de répartir au mieux de ses nécessités. La méthode de Washington écarte tout ce qui précède; elle ne tient aucun compte des besoins de sécurité de chaque Etat ni même des besoins tout court, elle ne prend en considération que des pourcentages techniques élaborés d'une manière arbitraire et aristocratique, c'est-à-dire en conformité avec les seules convenances de deux ou trois grandes puissances navales; elle sépare la limitation des armements navals de celle des armements terrestres et aériens et les grandes puissances de l'ensemble des autres Etats; elle vise enfin à la limitation stricte par catégorie de navires.

Accepter la méthode de la Conférence de Washington, à laquelle le Gouvernement américain se tenait très fortement et qu'il semblait disposé à faire prévaloir à la future Conférence, c'était, de la part du Gouvernement français, comme le disait nettement sa réponse au mémorandum américain, « abandonner son point de vue et se mettre ainsi en contradiction avec lui-même en se déjugeant publiquement. »

La méthode de la Conférence de Washington ne déplaisait pas seulement à la France et à l'Italie, mais elle déplaisait aussi à un grand nombre d'autres Etats comme le précédent de la Conférence de Rome en 1924 l'a démontré. Cette Conférence avait pour but de faire adopter par les puissances qui n'étaient pas représentées à la Conférence navale de Washington les principes qui y avaient été arrêtés pour les bâtiments de ligne; or, cette Conférence n'a pas eu de succès, les petites puissances maritimes n'ayant pas accepté ces principes. Les notes françaises et italiennes n'ont pas manqué de rappeler cela au Gouvernement américain qui semblait un peu l'oublier.

La France et l'Italie ayant refusé l'invitation du Gouvernement américain, le 11 mars 1927, M. Joseph Grew, faisant fonctions de secrétaire d'Etat des Etats-Unis, notifiait aux ambassadeurs de la Grande-Bretagne et du Japon une invitation à des négociations à trois, qui pourraient s'engager à Genève le 1^{er} juin en dehors de la Commission préparatoire pour la Conférence du désarmement.

Le 14 mars, un nouveau mémorandum des Etats-Unis était remis à la France et à l'Italie pour les presser de se faire représenter « d'une façon quelconque » à la Conférence. Dans ce nouveau mémorandum, le Gouvernement de Washington s'efforçait de dissiper les préoccupations que faisait naître son premier mémorandum quant aux principes sur lesquels il entend se guider à l'égard des armements navals de la France et de l'Italie. « Comme le Gouvernement français (ou italien) le sait déjà, disait le mémorandum du 14 mars, le Gouvernement américain n'a pas d'idées préconçues en ce qui concerne une formule définie pour la limitation du tonnage français (ou italien). Il ne désire pas rouvrir des questions déjà résolues par des traités, mais il voudrait faire remarquer que toutes les autres questions relatives à la limitation des armements navals sont ouvertes et que, dans les conversations projetées, chaque puissance aura la faculté de prendre la position qu'elle jugera la meilleure pour sa propre protection comme base de négociations ». Mais l'attitude de la France et de l'Italie ne changea pas. « C'est pour nous une question de probité vis-à-vis de la Société des Nations, disait la réponse française au nouveau mémorandum américain, de ne rien faire qui puisse laisser, dans l'esprit des délégations qui ont accueilli avec faveur nos propositions (à la Commission préparatoire de la Conférence de désarmement qui siégeait à ce moment), planer un doute sur la sincérité de nos efforts ».

La Conférence navale à trois (Grande-Bretagne, Etats-Unis, Japon) se tint à Genève du 20 juin au 4 août 1927. Un représentant français assista aux débats en qualité d'informateur et un représentant italien en qualité d'observateur. Sur la suggestion des Gouvernements britannique et japonais et avec l'approbation du Gouvernement américain, le Secrétaire général de la Société des Nations accepta de mettre à la disposition de la

Conférence les locaux de la Société des Nations et de donner certaines facilités à son secrétariat. On sait que les efforts en vue de trouver une base de négociations acceptables pour les trois puissances n'ont pas été couronnés de succès et que la Conférence à trois a complètement échoué.

C) Les principes des travaux de la Conférence

Dans une déclaration du Président de la Conférence, M. Hugh Gibson, chef de la délégation des Etats-Unis, celui-ci énonçait les trois pensées suivantes qui devaient guider les travaux de la Conférence.

- 1^o Eliminer la course aux armements;
- 2^o Rechercher la sécurité et la défense et non l'agression;
- 3^o Viser à l'économie.

Mais après avoir travaillé un certain temps selon ces directives, les délégations britanniques et américaines se trouvèrent en complet désaccord au sujet des croiseurs. La délégation britannique avait demandé d'établir deux catégories de croiseurs, deux de destroyers et deux de sous-marins. Dans chacune de ces catégories, il serait fixé un tonnage maximum pour chaque unité séparée; elle défendait inlassablement le principe de la limitation par catégorie des navires; la délégation américaine, au contraire, faisait sien le principe de la limitation par tonnage global défendu à la Commission préparatoire des armements avec beaucoup d'autorité par le délégué de la France, M. Paul Boncour.

La délégation américaine soutenait que dans le cadre de la limitation du tonnage global, limitation qu'elle proposa primitivement de fixer à un chiffre entre 250.000 et 300.000 tonnes pour la classe des croiseurs pour les Etats-Unis et l'Empire britannique, et entre 250.000 et 180.000 tonnes pour le Japon, il conviendrait que chacune des puissances fut libre de construire le nombre et le type de navires qu'elle jugerait répondre le mieux à ses besoins nationaux. A quoi la délégation britannique répondait en arguant que le navire le plus grand et le canon le plus lourd qu'il serait loisible d'employer deviendraient inévitablement le type universellement adopté. Elle désirait particulièrement limiter le nombre des croiseurs

du plus grand modèle, c'est-à-dire les navires de 10.000 tonnes armés de canons de 8 pouces et fixer un tonnage maximum peu élevé pour les petits. Elle proposait en même temps qu'il ne serait construit en outre, que des croiseurs d'un tonnage inférieur à 10.000 tonnes et armés de canons d'un calibre ne dépassant pas 6 pouces. La délégation américaine au contraire n'était pas disposée à limiter le nombre, dans le cadre du tonnage global, des grands croiseurs armés de canons de 8 pouces, et elle s'opposa aussi à la limitation à 6 pouces du calibre des canons pour les croiseurs de deuxième classe; elle revendiquait la liberté entière d'armer ces navires de canons de n'importe quel calibre ne dépassant pas 8 pouces.

La réclamation des Etats-Unis exaspéra les délégués britanniques, M. Bridgeman, délégué britannique s'exprimait ainsi dans son discours prononcé le 4 août 1927 à la séance de clôture de la Conférence. « On nous avait dit qu'il convenait de maintenir nos flottes respectives au niveau le plus bas compatible avec la sécurité internationale et nous nous sommes mis en devoir d'expliquer très clairement le problème qui se posait pour nous sous ce rapport... Nous avons expliqué les raisons pour lesquelles nous avons besoin d'un certain nombre de petits croiseurs; nous ne comprenons pas pour quelles raisons la délégation américaine demande à avoir tant de grands croiseurs ou tant de croiseurs armés de canons d'une puissance offensive aussi grande que l'est celle du canon de 8 pouces ».

« Nous avons souligné qu'il convient d'avoir présente à l'esprit la situation géographique de notre métropole et des Dominions. Nous l'avons déclaré en acceptant l'invitation du Président Coolidge, et nous avons fréquemment répété qu'un certain nombre de petits croiseurs constituait une nécessité vitale pour un Empire dont les parties, largement dispersées, sont séparées les unes des autres par les mers et les océans et dont les parties les plus peuplées dépendent, pour leur pain quotidien, du commerce maritime, et périraient si nous négligions de les protéger¹ ».

La délégation américaine n'a pas laissé sans riposte les

1. Voyez le texte complet de ce discours et d'autres documents importants relatifs à la Conférence navale à trois dans l'*Europe nouvelle*, numéro du 3 septembre 1927.

remarques du délégué britannique. M. Hughes Gibson, dans son discours dont le ton est assez sévère, faisait remarquer que, dès l'abord, la Conférence se heurtait à une sérieuse difficulté dans la prétention du Gouvernement britannique, suivant laquelle il aurait besoin d'un nombre de croiseurs très supérieur à celui qu'il possède actuellement. « Au lieu de quarante-huit croiseurs aujourd'hui en service, disait-il, la délégation de l'Empire britannique a déclaré, dans le rapport au Comité technique, avoir besoin de quinze croiseurs à canons de huit pouces et de cinquante-cinq croiseurs d'un type plus petit, soit au total soixante-dix (70) croiseurs. Pour demander ces chiffres, elle se fondait sur les nécessités navales absolues de l'Empire. La délégation américaine n'a jamais pu concilier la conception de ces nécessités navales absolues avec la négociation d'un traité visant à établir une limitation sur la base de concessions mutuelles... Nous n'avons pas encore pu comprendre pourquoi, en temps de paix profonde et au moment où nous cherchons à réduire les charges des dépenses navales, le Gouvernement britannique considère un programme considérable d'expansion navale comme une nécessité absolue et même vitale ».

M. Hugh Gibson déclarait aussi qu'il comprenait bien que l'Empire britannique, avec « ses grands nombres de bases navales jalonnant ses lignes de communication », aurait besoin d'un certain nombre de croiseurs du type réduit, mais on devait aussi comprendre que la situation géographique des Etats-Unis et son manque de bases, imputable en partie aux restrictions du Traité de Washington exigent un type de croiseurs plus grands, possédant un rayon d'action plus étendue.

Le délégué américain s'opposa vigoureusement à la distinction que la délégation britannique avait établie entre le caractère offensif et agressif du croiseur armé de canons de 8 pouces et le caractère essentiellement défensif du croiseur armé de canons de 6 pouces. « La délégation américaine, déclarait-il, ne peut s'empêcher de penser que tout navire de guerre présente des caractéristiques essentiellement offensives et qu'aucun navire n'est construit uniquement dans le but de pouvoir se défendre contre une attaque. Nous ne pouvons suivre le raisonnement qui attribue au croiseur armé de canons de 6 pouces un

rôle purement défensif. On nous dit que ces unités feront la police des voies commerciales et qu'elles défendront le commerce britannique sur mer. Or, pour pouvoir assurer effectivement le commerce britannique sur mer, ces croiseurs devront en temps de guerre, fermer effectivement les mers aux autres.»

Enfin, le délégué américain rappelait que, à la conférence de Washington, les délégués de l'Empire britannique considéraient raisonnable et acceptable le chiffre de 450.000 tonnes pour le tonnage global des navires auxiliaires de surface, tandis que maintenant, les délégués britanniques présentaient un programme comportant un tonnage de 647.000 tonnes pour ces mêmes navires de surface. « Or, une des plus puissantes des flottes de haute mer, la flotte allemande, a disparu. Quel nouveau facteur dans les affaires mondiales, demandait M. Gibson, a-t-il surgi à l'horizon qui soit de nature à lui inspirer de l'appréhension » ?

Les citations précédentes nous montrent à quel point l'opinion du Gouvernement britannique et celle des Etats-Unis sont divergentes notamment sur la question capitale des croiseurs. Dans les discours aigres-doux de leurs premiers délégués à la Conférence navale de Genève, discours qui se révélaient même, à certains moments, plus aigres que doux, ce sont les deux grandes Puissances anglo-saxonnes qui s'opposent, qui se craignent et qui se surveillent mutuellement.

La Grande-Bretagne, après avoir abandonné la formule de « Two Powers Standard », renonce-t-elle aussi à celle de « one Power Standard » accepte-t-elle, après la parité, l'infériorité ? L'expérience de l'histoire nous montre que le « condominium », que ce soit sur terre ou sur mer, n'est qu'une solution provisoire, un *modus vivendi*, un expédient, et qu'il aboutit inévitablement à la domination « d'un seul ». Sera-ce la jeune République américaine ? sera-ce pour longtemps encore le vieil Empire britannique ? l'avenir nous le dira.

L'*Europe nouvelle* écrivait, dans son éditorial : « Le « Boy » américain a acquis la notion de sa force; confusément il sent qu'il est devenu le maître. Ce qu'il fera de son pouvoir, il l'ignore, l'essentiel est que, si la fantaisie lui en prend, il puisse l'exercer; le jeune géant s'éveille. Voilà la révélation de Genève¹ ».

1. Numéro du 6 août 1927.

D) *L'échec de la Conférence*

La déclaration finale de la Conférence navale de Genève, lue à la dernière séance, après avoir constaté les points sur lesquels l'accord s'est fait et qui ont trait particulièrement à la limitation des destroyers et des sous-marins, expose les difficultés que se sont élevées au sujet des croiseurs et qui ont empêché la Conférence d'aboutir. Nous connaissons maintenant ces difficultés qui ont séparé les Anglais des Américains, mais il faut voir aussi l'attitude du Japon à la Conférence.

« Les délégués japonais, dit la déclaration finale, ont formulé l'opinion qu'il conviendrait de fixer des niveaux peu élevés de tonnages globaux, ce qui permettrait de procéder à une limitation réelle des navires auxiliaires :

« Quant à la question des croiseurs à canons de 8 pouces, bien que le Gouvernement japonais ne put consentir à aucune restriction en principe, les délégués japonais ne firent aucune difficulté pour déclarer que, à condition qu'un niveau de tonnage de 315.000 tonnes en navires auxiliaires de surface, fût fixé pour le Japon, il ne construirait d'ici 1936 aucun nouveau croiseur à canons de 8 pouces, en dehors de ceux qu'autorisent déjà les programmes actuels. »

Section IV

La VIII^e Assemblée de la S. D. N.

L'échec de la Conférence navale à trois quoique celle-ci fut tenue en marge de la Société des Nations a eu sa répercussion sur la délibération de la VIII^e Assemblée, en matière de désarmement. L'Assemblée de 1927 se réunit donc dans une atmosphère d'inquiétude, mais elle a su réagir; de vastes discussions s'engagèrent sur l'arbitrage, la sécurité, et le désarmement et l'Assemblée traça un nouveau programme de travaux dans lequel ces trois questions qui avaient été pratiquement dissociées après l'échec du Protocole se trouvaient de nouveau liées.

A) *Les trois propositions : néerlandaise, française et allemande*

La 8^e Assemblée fut saisie de trois propositions; l'une était présentée au nom de la délégation néerlandaise par M. Beelaerts Van Blokland, ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, la deuxième par M. Paul-Boncour au nom de la France, la troisième par le comte Bernstorff au nom de la délégation allemande.

Les trois propositions visaient toutes au même but : faire progresser l'organisation de la paix en stimulant les travaux de la Société des Nations dans les trois domaines de l'arbitrage, de sécurité et de désarmement. D'autre part, M. François Sokal présenta à l'Assemblée au nom de la délégation polonaise une proposition visant à déclarer que la guerre d'agression constitue un crime international. Nous savons que le traité d'assistance mutuelle élaboré en 1923 contenait une telle déclaration qui fut reprise l'année suivante par le Protocole de Genève; ces deux projets de traités, malgré leur échec n'ont pas cessé de guider l'œuvre de la Société des Nations en matière de l'organisation de la paix et de la sécurité. Le Protocole de Genève surtout demeure dans l'esprit de beaucoup des membres de la Société des Nations comme l'idéal dont on doit se rapprocher, la source où il faut puiser pour assurer à tous la paix dans la sécurité. Chaque année et à chaque occasion, on lui rend hommage mais on n'ose pas rouvrir les discussions à son sujet pour ne pas mécontenter ceux qui trouvent encore trop lourds les engagements qu'il comporte. La 8^e Assemblée estima que les trois propositions néerlandaise, française et allemande étaient inspirées par des préoccupations analogues et se complétaient les unes et les autres et qu'elles pouvaient donc être fondues en une seule résolution. La délégation norvégienne ayant de son côté proposé l'élaboration d'une convention pour l'arbitrage obligatoire des différends, cette proposition fut combinée avec les précédentes en une résolution unique qui fut votée à l'unanimité par l'Assemblée.

La première partie de cette résolution constitue en quelque sorte un programme de travail de l'année à venir en matière

d'arbitrage, de sécurité et de désarmement, pour la Commission préparatoire; et, sa deuxième partie prévoit la création d'un organe nouveau, « Le Comité d'arbitrage et de sécurité ».

B) Texte de la résolution adoptée.

Voici le texte complet de cette résolution capitale de la 8^e Assemblée : « L'Assemblée :

« Prenant acte des progrès réalisés au point de vue technique par les travaux de la Commission préparatoire du désarmement, ainsi que par ceux du Comité du Conseil, en vue de la réunion rapide du Conseil et de l'élaboration des décisions de celui-ci en cas de crise;

« Préoccupée de réaliser les conditions politiques qui assureraient le succès des travaux de désarmement;

« Convaincue que la condition principale de ce succès est que chaque Etat, assuré de n'avoir pas à pourvoir seul au soin de sa sécurité, par le moyen de ses armements particuliers, puisse la faire reposer également sur l'action collective organisée de la Société des Nations;

« Affirmant que cette action doit tendre principalement à prévenir ou à arrêter tout recours à la guerre et, éventuellement, à protéger efficacement tout Etat victime d'une agression;

« Convaincue que les charges qui pourraient en résulter pour les différents Etats seront d'autant plus facilement acceptées par ceux-ci :

A) Qu'elles seront en fait réparties sur un plus grand nombre d'Etats;

B) Que les obligations particulières des Etats auront été plus nettement définies et limitées;

1. « Recommande le développement progressif de l'arbitrage au moyen d'accords particuliers ou collectifs, y compris des accords entre Etats membres et non membres de la Société des Nations, afin d'étendre à tous les Etats la confiance mutuelle indispensable au succès complet de la Conférence de limitation et de réduction des armements;.

2. « Rappelle sa résolution du 24 septembre 1926 ainsi conçue :

« Soucieuse de voir aboutir dans les délais les plus rapides le programme dont elle a pris elle-même l'initiative par sa résolution du 25 septembre 1925, elle prie le Conseil d'inviter la Commission préparatoire à prendre ses dispositions pour hâter l'achèvement des travaux techniques afin d'être en mesure d'arrêter, au début de l'année prochaine, le programme d'une Conférence de limitation et de réduction des armements, en rapport avec les conditions actuelles de la sécurité régionale et générale, qu'elle demande au conseil de réunir, sauf impossibilité matérielle, avant la 8^e session ordinaire de l'Assemblée.

« En conséquence, prie le Conseil d'insister auprès de la Commission préparatoire en vue de hâter l'achèvement de ses travaux techniques et de convoquer sans délai la Conférence de limitation et de réduction des armements dès l'achèvement de ces travaux;

« 3. Prie le Conseil de donner à la Commission préparatoire, dont la tâche ne se bornera pas à la préparation d'une première conférence de limitation et de réduction des armements et dont les travaux devront continuer jusqu'à la réalisation du but final, les instructions nécessaires pour que soit créé sans délai un Comité composé des représentants de tous les Etats qui siègent à la Commission et sont membres de la Société des Nations, les autres Etats représentés à la Commission étant invités à en faire partie s'ils le désirent;

« Ce Comité serait mis à la disposition de la Commission et aurait pour mission de poursuivre, sur ses indications, l'étude des mesures susceptibles de donner à tous les Etats les garanties d'arbitrage et de sécurité nécessaires pour pouvoir fixer le niveau de leurs armements aux chiffres le plus bas dans un contrat international de désarmement ».

« L'Assemblée estime que ces mesures doivent être cherchées à la fois dans une action de la Société des Nations, tendant à provoquer, à généraliser et à coordonner les accords particuliers ou collectifs d'arbitrage et de sécurité.

« Dans la préparation systématique des moyens à employer par les organes de la Société des Nations pour mettre les membres de la Société en mesure d'exécuter les obligations leur incombant en vertu des différents articles du Pacte;

« Dans les ententes qu'il serait loisible aux Etats membres

de la Société, sans préjudice des obligations du Pacte, de conclure entre eux à l'effet de proportionner leurs engagements à la solidarité géographique ou autre plus ou moins grande qui les lierait à d'autres Etats;

« Et d'autre part, dans une invitation faite par le Conseil aux différents Etats à l'informer des mesures qu'ils seraient prêts à prendre sans préjudice des obligations du Pacte pour appuyer les décisions ou recommandations du Conseil dans le cas d'un conflit se produisant dans une région déterminée, chaque Etat indiquant que, dans tel ou tel cas, soit toutes ses forces, soit telle de ses forces militaires, navales ou aériennes pourraient intervenir immédiatement dans le conflit pour appuyer les décisions ou recommandations du Conseil. »

On s'est rendu de nouveau compte que les travaux de la Commission préparatoire, aussi bien que les travaux de la Société des Nations sur la sécurité n'auraient réellement d'efficacité que s'ils sont poursuivis ensemble, sinon par le même organisme, tout au moins par des organismes entre lesquels existe un lien étroit. La résolution précédente de la 8^e Assemblée a réalisé ceci; le « Comité d'arbitrage et de sécurité » devrait être constitué au sein même de la Commission préparatoire du désarmement. Il n'y a donc pas seulement un lien moral résultant de la connexité des buts poursuivis par les deux organismes, mais encore un lien « organique ». L'expérience a démontré que pendant que se poursuivaient les travaux préparatoires pour la réunion de la Conférence de la réduction et de la limitation des armements, à chaque instant, surgissaient des questions ayant trait à la sécurité, sur lesquelles la Commission préparatoire devrait être éclairée; d'autre part, le « Comité d'arbitrage et de sécurité » doit tenir compte dans ses travaux des efforts de la Commission préparatoire car, c'est incontestablement de ses efforts que dépend, pour une bonne partie, le problème de la sécurité.

Il faut donc se féliciter de la solution à laquelle la 8^e Assemblée est arrivée dans ce domaine.

C) *Résolution polonaise : condamnation
de la guerre d'agression.*

En plus de la résolution précédente, la 8^e Assemblée adopta, à l'unanimité et par acclamation sur la proposition de la délégation polonaise, la déclaration suivante relative aux guerres d'agression.

« L'Assemblée,

Reconnaissant la solidarité qui unit la communauté internationale;

« Animée de la ferme volonté d'assurer le maintien de la paix générale,

« Constatant que la guerre d'agression ne doit jamais servir comme moyen de régler les différends entre Etats et que, de ce fait, elle constitue un crime international

« Considérant qu'une renonciation solennelle à toute guerre d'agression serait de nature à créer une atmosphère de conciliation favorable aux progrès des travaux entrepris en vue du désarmement;

« Déclare :

1^o Toute guerre d'agression est, et demeure interdite;

2^o Tous les moyens pacifiques doivent être employés pour le règlement de différends, de quelque nature qu'ils soient, qui viendraient à s'élever entre les Etats.

« L'Assemblée déclare qu'il y a obligation, pour les Etats membres de la Société des Nations, de se conformer à ces deux principes ».

Cette déclaration, c'est le signe avant-coureur de ce que deviendra un peu plus tard le Pacte Briand-Kellogg ou Pacte de renonciation à la guerre, signé à Paris au mois d'août 1928, mais dont l'origine se trouve dans la lettre d'avril 1927 de M. Briand.

CHAPITRE II

LE PACTE BRIAND-KELLOGG.

Nous avons eu la satisfaction, dans un chapitre précédent, après une série d'échecs si pénibles qu'ils auraient pu ébranler la foi d'hommes non épris d'un très haut idéal, d'enregistrer enfin l'heureux aboutissement des négociations internationales de la plus grande importance, qui rapprochaient sur le terrain d'un accord volontaire deux grands peuples ex-ennemis : La France et l'Allemagne.

Il semble que ce grand obstacle franchi, la route soit maintenant plus facile vers des perspectives rassurantes, et 15 mois après la signature de Londres, des accords nés de la Conférence de Locarno. M. Briand lançait, devant l'opinion mondiale, la première ébauche de ce qui devait s'appeler plus tard le « Pacte de renonciation à la guerre, comme instrument de politique nationale » ou, pour adopter un terme plus simple et plus équitable à l'égard de ses auteurs, le Pacte Briand-Kellogg.

Section I

Le message Briand du 6 avril 1927 et son accueil en Amérique

Dans un message du 6 avril 1927 au peuple américain, à l'occasion du dixième anniversaire de l'entrée des Etats-Unis d'Amérique dans la Grande Guerre, M. Aristide Briand, Ministre des Affaires Etrangères de la République française suggérait d'une manière aussi discrète que possible, la con-

clusion d'un traité entre la France et les Etats-Unis par lequel ces deux pays renonceraient à la guerre comme instrument de politique nationale dans leurs rapports mutuels.

« S'il en était besoin, entre ces deux grandes démocraties, pour témoigner encore plus hautement en faveur de la paix et proposer aux peuples, un exemple plus solennel, disait le message de M. Briand, la France serait prête à souscrire publiquement, avec les Etats-Unis tout engagement mutuel tendant à mettre entre ces deux pays, suivant l'expression américaine « la guerre hors la loi ». La renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale est une conception déjà familière aux signataires du Pacte de la Société des Nations, et des traités de Locarno. Tout engagement souscrit dans le même esprit par les Etats-Unis, envers une autre Nation comme la France, contribuerait grandement, aux yeux du monde, à élargir et fortifier la base sur laquelle s'édifie une politique internationale de la Paix. Ainsi deux grandes Nations amies, également dévouées à la cause de la paix auraient fourni au monde la meilleure illustration à cette vérité, que la réalisation la plus immédiate à atteindre n'est pas tant le désarmement que la pratique de la Paix¹. »

Quand on aborde la lecture de ce message, un fait frappe l'esprit : sa date, le « 6 avril » 1927; date mémorable, date aussi significative; mémorable d'abord, parce que c'est l'anniversaire de l'entrée en guerre des Etats-Unis à côté des puissances alliées, dix ans auparavant, le 6 avril 1917, « Le Gouvernement fédéral, dans un élan magnifique, avait pris la détermination qui devait exercer une influence si considérable dans l'histoire de la guerre mondiale »; date significative, car quatre jours seulement avant le message de M. Briand au peuple américain, le 2 avril 1927, le Gouvernement français faisait savoir définitivement et pour la deuxième fois au Gouvernement américain, qu'il ne pouvait accéder à la proposition du Président Coolidge pour la convocation d'une Conférence navale à cinq, il faisait une

1. Voyez la brochure publiée par le Ministère des Affaires Etrangères contenant trente pièces relatives à la préparation et l'élaboration du Pacte général de la renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale.

grande réserve à « la possibilité de participer même par un simple observateur à des conversations sur un objet limité touchant à la question du désarmement¹ ». Les pourparlers pour la limitation des armements navals, la façon dont la presse et l'opinion publique française avaient reçu le premier mémorandum américain du 10 février, le refus de collaboration de la France d'une part, la dispute des dettes de guerre d'autre part, avaient rendu l'amitié franco-américaine beaucoup moins enthousiaste. Ce n'était certes pas l'élan de 1917 et 1918.

La proposition de M. Briand d'éliminer la guerre comme instrument de politique nationale dans les rapports mutuels de la France et des Etats-Unis, n'avait-elle pas alors pour but principal et même unique de réchauffer cette amitié qui commençait à refroidir ? A défaut d'une collaboration Franco-américaine en matière de limitation des armements, le Ministre des Affaires Etrangères de la République française ne visait-il pas à créer un autre terrain d'entente et de rapprochement ? On peut dire que tout porte à le croire, tout même le texte de son message. « Plus que telle ou telle question de procédure dans l'élaboration technique d'un projet de désarmement, disait le message, c'est cette question fondamentale d'une politique de paix, c'est-à-dire d'une volonté de paix et d'un esprit de paix, qui importe vraiment, car le désarmement, après tout, ne peut résulter que de la volonté de paix des Nations du monde civilisé. Et c'est par là que la pensée américaine est assurée toujours de rencontrer la pensée française ».

« Pour qui s'attache à cette réalité vivante d'une politique de paix, les Etats-Unis et la France apparaissent déjà dans le monde, comme moralement solidaires. » Nous serions donc tentés de dire que le traité de renonciation à la guerre comme instrument de politique internationale, n'était aux yeux de M. Briand qu'un moyen pour rapprocher les deux grandes démocraties américaine et française, si nous ne pensions en acceptant cette explication commettre une sorte d'injustice à l'égard de l'homme d'Etat, que beau-

1. Réponse française au mémorandum américain du 14 mars 1927.

coup de ses compatriotes ont jugé parfois aveuglé par son idéal.

Mais, peu importe, le mobile politique qui a poussé M. Briand à formuler son idée de renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale dans les rapports mutuels des Etats-Unis et de la France, car le problème pouvait être posé sous une forme objective et, il l'a été.

C'est de cette idée lancée par le Ministre français des Affaires Etrangères dans son message du 6 avril 1927, qu'est sorti, après de longues et laborieuses négociations, le « Pacte Briand-Kellog ».

Un télégramme de M. Paul Claudel, ambassadeur de France à Washington, à M. Briand nous explique comment cette idée fut accueillie de l'autre côté de l'Atlantique. « Depuis que votre Excellence, dans son message d'avril dernier, a lancé l'idée de la mise de la guerre hors la loi, disait ce télégramme, cette idée a gagné chaque jour du terrain dans la faveur du public américain et, n'a cessé de recueillir, parmi d'importantes organisations, des approbations de plus en plus nombreuses. Elle a inspiré au sein du Congrès, plusieurs intéressantes propositions. L'Administration, elle-même, semble bien disposée à en accepter le principe, mais elle se trouve embarrassée par la difficulté de l'exprimer dans un texte approprié¹ ».

Il eut été vraiment étonnant que le peuple des Etats-Unis n'eût pas pris un vif intérêt à la proposition de M. Briand. La grande république américaine, tout en manifestant sa répulsion à se lier par des textes précis aux Etats européens, continue d'exprimer son aversion contre la guerre; depuis déjà un certain temps, une immense propagande aux Etats-Unis, menée par les partis pacifistes, réclamait la mise de la guerre hors la loi. Un comité américain pour « the outlawry of War » fut créé ayant à sa tête un avocat bien connu, S. O. Levinson. Mais si tous les leaders pacifistes désiraient cette mise hors la loi de la guerre, ils n'étaient pas d'accord sur les meilleurs moyens de la réaliser et d'une

1. Ministère des Affaires Etrangères, *Pacte général de renonciation à la guerre*, document n° 4.

façon générale sur la manière d'organiser la paix. Il y a en réalité, comme l'explique M. Paul Scott Mowrer¹ deux écoles de pacifistes aux Etats-Unis, qui se trouvent éloignées l'une de l'autre. L'une de ces écoles, dont le savant professeur M. Nicholas Murray Butler et le professeur Shotwell constituent les porte-paroles, tend vers la Société des Nations, vers ses buts et ses méthodes, qui sont d'empêcher toute agression en organisant une coalition contre l'agresseur éventuel. L'autre école, dont le théoricien est l'avocat Levinson, et dont le chef politique est le sénateur Borah, Président de la Commission des Affaires Etrangères du sénat américain, a la Société des Nations en horreur, parce qu'il lui semble que la Société des Nations, reconnaît dans certains cas la légitimité de la guerre. Le but de cette école est de proscrire complètement la guerre, excepté, naturellement, dans le cas de légitime défense; d'abolir toute la partie de droit international qui s'y rapporte; et d'instituer la juridiction obligatoire d'une Cour internationale dépourvue de sanctions.

Les leaders pacifistes des deux écoles précédentes s'étaient emparés immédiatement de la proposition de M. Briand qui leur paraissait conforme à leurs propres projets, et ils entamaient autour d'elle une campagne populaire destinée à attirer l'attention du public. Le mouvement prenait de l'extension, les églises protestantes organisées présentaient une pétition en sa faveur, et, au mois de novembre, il gagnait le Congrès des Etats-Unis. Le 23 novembre le sénateur Capper annonçait qu'il avait l'intention de saisir le sénat d'une proposition comprenant les trois principes suivants :

1^o Les Etats-Unis sont prêts à renoncer formellement par un traité avec la France et aussi avec les autres pays ayant les mêmes dispositions, à la guerre comme instrument de politique nationale et ils sont prêts à résoudre leurs différends internationaux par la médiation, l'arbitrage et la conciliation;

2^o Les Etats-Unis déclarent accepter formellement la définition suivante comme définition de « l'agresseur » :

1. Voyez son article dans l'*Europe nouvelle*, Les Etats-Unis et la guerre hors la loi, numéro du 21 janvier 1928.

est agresseur, celui qui, ayant accepté de soumettre son différend aux procédés de règlement pacifique des conflits (médiation, arbitrage, Cour de Justice internationale), commence néanmoins les hostilités, en violation de l'engagement pris par lui; c'est la définition du Protocole de Genève, ou peu s'en faut;

3^o Les Etats-Unis sont prêts à déclarer par un traité, avec la France ainsi qu'avec les autres puissances animées du même esprit, que les nationaux des Hautes Parties contractantes ne seront pas protégés par leurs Gouvernements respectifs au cas où ils donneront assistance à l'Etat agresseur¹. La proposition du sénateur Capper penchait plutôt du côté de l'Ecole Butler-Shotwell qui avait beaucoup de sympathie et d'estime pour l'esprit et l'œuvre de la Société des Nations. C'est pourquoi il fut communément considéré qu'un tel projet n'aurait aucune chance d'aboutir. Néanmoins, l'idée lancée par M. Briand avait fait de si grands pas que, le Gouvernement des Etats-Unis, soucieux de ménager les sentiments pacifistes se trouva obligé tout à coup d'aller plus loin qu'il n'en n'avait eu primitivement l'intention.

Encouragé par l'accueil favorable que son idée avait trouvé jusque là, M. Briand remettait à l'ambassadeur des Etats-Unis, M. Myron H. Herrick le 20 juin 1927, « un projet de Pacte d'amitié perpétuelle entre la France et les Etats-Unis ». C'est d'un traité bilatéral qu'il s'agissait. L'article 1^{er} de ce projet prévoit que les Hautes Parties contractantes déclarent solennellement au nom de leurs peuples « condamner le recours à la guerre et y renoncer respectivement comme instrument de leur politique nationale réciproque », et l'article 2 stipule que le règlement ou la solution de toutes contestations ou conflits de quelque nature ou de quelque origine que ce soit qui viendraient s'élever entre les deux pays contractants, ne seront jamais recherchées de part et d'autre que par des procédés pacifiques. C'était la logique même, car du moment que la voie de la force est complète-

1. Voyez *Information on the Renunciation of War* (1927-1928), P. S. Wheeler-Bennett, p. 24.

ment fermée, il faut ouvrir largement celle des moyens pacifiques de solution des conflits.

Le Gouvernement de Washington ne fit pas savoir tout de suite son point de vue à l'égard de l'offre française d'un traité bilatéral d'amitié et de renonciation à la guerre.

C'est seulement le 28 décembre 1927 que le secrétaire d'Etat des Etats-Unis, M. Frank B. Kellogg faisait parvenir la réponse de son Gouvernement, et puisque nous n'avons pas dissimulé plus haut que l'initiative de M. Briand pouvait avoir un but quelque peu égoïste, nous ne cacherons pas davantage que la longue méditation du Gouvernement américain ne semblait pas promettre de sa part une réponse enthousiaste à l'offre du ministre français des Affaires Etrangères.

Mais, l'opinion publique est décidément une force de notre époque et ce n'est pas en gardant le silence que les dirigeants d'un pays peuvent jeter dans l'oubli une parole qui a évoqué les espoirs non seulement de cette nation, mais aussi d'une partie importante de l'opinion publique mondiale.

L'idée initiale du Gouvernement américain au sujet de cette proposition semble avoir été de la laisser dormir pour un certain temps, puis de s'en débarrasser en conservant quelques phrases contre la guerre dans le préambule du nouveau traité d'arbitrage qui devrait être conclu pour remplacer celui qui arrive à expiration¹. En effet, la France et les Etats-Unis étaient liés par une convention d'arbitrage signée à Washington le 10 février 1908 qui, était elle-même complétée par un autre traité de règlement des litiges signé également à Washington le 15 septembre 1919, le Traité Bryan-Jusserand. Or, la convention d'arbitrage du 10 février 1908 arrivait à expiration le 26 février 1928. Il était donc loisible au Gouvernement de Washington, étant donné que les deux pays étaient également désireux de remplacer la Convention expirante par une autre, d'affirmer dans le préambule du document nouveau la volonté réciproque des deux pays de condamner la guerre comme instrument de

1. Voyez Paul Scott Morrerer, article précité.

politique nationale. Une phrase ou deux dans un préambule et ce serait tout. Mais l'expansion qu'avait prise le mouvement qui s'engagea autour de la proposition de M. Briand obligea, comme nous l'avons vu, le Gouvernement de Washington d'aller plus loin, de se mettre même au devant du désir de M. Briand. L'idée de la mise hors la loi de la guerre était devenue tout à coup une de ces questions qu'on ne peut, ni étouffer par le silence, ni noyer dans les lenteurs des discussions.

La politique extérieure du parti républicain qui tient le pouvoir a dans l'ensemble, donné satisfaction au pays; mais elle n'est pas sans créer, parfois, un certain mécontentement. L'échec de la Conférence navale à trois, quoique la responsabilité de cet échec fut rejeté sur la Grande-Bretagne, les escarmouches avec le Nicaragua et avec le Mexique, et plus généralement les rapports avec les pays latino-américains qui allaient de mal en pis, avaient suscité un mécontentement populaire assez visible. Le Gouvernement républicain du Président Coolidge tenait beaucoup à améliorer la situation avant l'élection présidentielle régulière qui devait avoir lieu au mois de novembre 1928. La proposition de M. Briand lui en fournissait l'occasion.

La note du 28 décembre 1927, adressée par M. Kellogg à l'ambassadeur de France à Washington changeait l'aspect du problème. Au lieu du Pacte bilatéral suggéré originellement par M. Briand, M. Kellogg proposait en termes équivalents un traité multilatéral à négocier entre les principales puissances, traité qui demeurerait ouvert à la signature de toutes les Nations du monde.

« Considérant l'amitié traditionnelle qui existe entre la France et les Etats-Unis, disait la lettre du Secrétaire d'Etat américain, amitié qui heureusement ne dépend de l'existence d'aucun engagement formel, et considérant le désir commun des deux Nations de ne jamais recourir aux armes pour le règlement des controverses qui pourraient s'élever entre elles, désir qui est enregistré dans le projet de traité d'arbitrage en question, il m'est apparu que les deux Gouvernements, au lieu de se contenter d'une déclaration bilatérale de la nature de celle qui est suggérée par M. Briand,

pourraient apporter à la paix mondiale une contribution plus éclatante en unissant leurs efforts pour obtenir l'adhésion de toutes les principales puissances du monde à une déclaration par laquelle les puissances renonceraient à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale.

Une telle déclaration si elle était faite par les principales puissances du monde, ne manquerait pas d'être un exemple impressionnant pour les autres Nations qu'elle conduirait vraisemblablement à souscrire au même accord, étendant ainsi à toutes les puissances les bienfaits d'un arrangement qui n'a été jusqu'ici conçu qu'en ce qui concerne les rapports entre la France et les Etats-Unis d'Amérique.

Le Gouvernement des Etats-Unis est donc prêt à se concerter avec le Gouvernement français en vue de la conclusion entre les principales puissances du monde, d'un traité ouvert à l'adhésion de toutes les Nations qui condamnerait la guerre et y renoncerait en tant qu'instrument de politique nationale, pour y substituer le règlement pacifique des différends internationaux¹. » Il n'est pas douteux qu'un traité multilatéral de ce genre serait un instrument beaucoup plus efficace et apporterait une constitution plus grande à la cause de la paix, qu'un simple Pacte entre la France et les Etats-Unis.

Section II

La note française du 5 janvier 1928 et ses suites

Dans sa réponse du 5 janvier 1928, le Gouvernement français faisait savoir au Secrétaire d'Etat américain, qu'il était disposé à se joindre au Gouvernement des Etats-Unis pour proposer à l'acceptation de toutes les Nations un traité qui serait signé « dès maintenant par la France et les Etats-Unis », aux termes duquel les deux pays renonceraient à « toute guerre d'agression », et déclareraient qu'elles

1. Voyez Ministère des Affaires Etrangères, *Documents relatifs à l'élaboration et conclusion du Pacte de renonciation à la guerre*, Document n° 8.

emploieront tous les moyens pacifiques pour le règlement des différends qui pourraient s'élever entre elles¹.

Il y a deux remarques à faire à propos de la précédente note française du 5 janvier 1928. Tout d'abord, dans l'opinion du Gouvernement français, le traité multilatéral proposé devrait être signé premièrement par la France et les Etats-Unis seuls et ensuite soumis aux autres puissances pour acceptation. D'autre part, tandis que la proposition originale de M. Briand au mois de juin 1927 parlait de la « renonciation à la guerre » tout d'abord dans les rapports mutuels de la France et des Etats-Unis, la formule du 5 janvier ajoutait une qualification nouvelle, elle visait l'interdiction de la « guerre d'agression »; elle semble donc limiter la portée du traité proposé aux guerres d'agression.

M. Kellogg faisait, le 11 janvier 1928, des remarques sur chacune de ces deux questions précédentes. Dans sa lettre adressée à l'ambassadeur de France, en date de ce jour, exprimait tout d'abord qu'il n'estimait pas, que le traité multilatéral proposé gagnerait à être signé en premier lieu par la France et les Etats-Unis seuls. « Dans l'opinion du Gouvernement des Etats-Unis, disait cette lettre, cette procédure se heurte à l'objection qu'un traité, même acceptable à la France et aux Etats-Unis, pourrait pour une raison ou pour une autre, ne l'être pas à quelqu'une des autres grandes puissances. Dans ce cas, le traité ne pourrait entrer en vigueur et les efforts de la France et des Etats-Unis auraient été stériles ». « Ceci ne se produit pas, ajoutait M. Kellogg si le texte du traité est préparé ensemble avec les autres grandes puissances, car on pourrait alors concilier les intérêts au moyen de discussions officieuses préliminaires et, rédiger une formule acceptable pour tous. Quant à l'insertion dans la note du 5 janvier du mot « agression », le Secrétaire d'Etat américain faisait remarquer qu'il n'est pas informé des raisons qui ont amené le Gouvernement français à suggérer des modifications à ses propositions originales, et qu'il espère vivement que la formule originelle suggérée par M. Briand et qui envisageait la renonciation

1. *Ibid.*, Document n° 9.

inconditionnelle à toute guerre en tant qu'instrument de politique nationale devienne l'objet de discussions préliminaires avec les autres grandes puissances, en vue d'arriver à un accord sur les termes du traité proposé¹ ».

L'insertion du mot « agression », dans la note française du 5 janvier 1928 pour qualifier les guerres prévues par le traité projeté suscita dans la presse d'outre-Atlantique une vive opposition.

Agression ! C'est là un mot qui évoque immédiatement le souvenir des projets du traité d'assistance mutuelle et du Protocole de Genève, qui comme on le sait, débutaient tous les deux par une déclaration solennelle affirmant que « la guerre d'agression constitue un crime international ». Il rappelle à l'esprit tous les travaux de la Société des Nations. La VIII^e Assemblée ne venait-elle pas, en septembre 1927, de voter une résolution condamnant la guerre d'agression ? Il invoque enfin le Pacte lui-même de cette Société auquel le terme agression n'est pas étranger. Ceci suffisait à effrayer l'opinion publique américaine qui voulait absolument rester éloignée des « complications » de la Société des Nations. Certains journaux faisaient remarquer aussitôt que l'insertion de ce terme dans le traité projeté constitue une nouvelle tentative de rapprocher les Etats-Unis de l'institution de Genève. On disait aussi que le but du Gouvernement français en insérant une telle réserve « est de garder la liberté de la France de déclarer la guerre aux Etats-Unis si « la conscience collective du monde » les déclare agresseurs, comme par exemple, dans l'affaire du Nicaragua². » On objectait enfin qu'il n'existait pas encore un moyen précis pour déterminer l'agresseur.

Le 21 janvier 1928, le Gouvernement français répondait aux observations de M. Kellogg formulées dans sa note du 11 janvier; il déclarait qu'il était disposé à se rallier à la méthode proposée par le Secrétaire d'Etat américain,

1. *Pacte de renonciation à la guerre*, document n° 10.

2. J. W. Wheeler-Bennett, *Information on the Renonciation of War*, p. 24-25. Le texte anglais disait : « That the French object was to reserve the right of declaring war on the U. S. A. if the « Assembled conscience of the world » should declare her to be an agressor as for instance in the case of Nicaragua ».

à savoir que le traité futur serait préparé en collaboration avec les principales puissances. Il soulignait d'autre part, que lorsque M. Briand avait parlé, en juin 1927, de la renonciation à la guerre considérée comme instrument de politique nationale, il s'agissait d'un Pacte bilatéral entre deux Nations qui n'avaient aucune raison de se combattre, mais en présence de l'initiative des Etats-Unis qui propose de conclure un Pacte multilatéral, les données du problème ne sont plus les mêmes. « Il ne saurait échapper au Gouvernement des Etats-Unis, disait la réponse française du 21 janvier 1928, que la grande majorité des puissances du monde, et parmi elles, la plupart des principales puissances font de l'organisation et de l'affermissement de la paix l'objet des efforts communs qu'elles poursuivent dans le cadre de la Société des Nations. Elles sont déjà liées les unes aux autres par un Pacte leur créant des obligations réciproques, ainsi que par des accords comme ceux conclus à Locarno en octobre 1925, ou par des conventions internationales relatives à des garanties de neutralité, tous engagements qui leur imposent des devoirs auxquels elles ne peuvent contrevenir » pour les puissances de la Société des Nations, ajoutait cette réponse, la question de renonciation à la guerre a été résolue dernièrement à Genève, les puissances ont été amenées à spécifier que l'action condamnée comme crime international, c'est la guerre d'agression; les Etats-Unis, sans que ce fait les lie en rien par les dispositions du Pacte, ne sauraient refuser de prendre en considération cet état des choses.

La réponse du Gouvernement français se terminait en disant que, sous le bénéfice de ces observations, le Gouvernement de la République accueillerait du reste très volontiers toute suggestion, que lui ferait le Gouvernement des Etats-Unis « permettant de concilier la condamnation absolue de la guerre avec les engagements et obligations contractées par diverses nations et le légitime souci de leur sécurité respective¹ ».

1. Voyez *Pacte de renonciation à la guerre*, document n° 11

Section III

Les difficultés de la négociation franco-américaine

Le 27 février 1928, M. Kellogg répliquait qu'il ne comprenait pas comment le Gouvernement français qui se déclarait toujours prêt à conclure avec les Etats-Unis un traité bilatéral, ayant pour objet la renonciation dans réserves à la guerre comme instrument de politique internationale, ne pourrait pas faire cette même déclaration sans un traité multilatéral, la différence entre la forme bilatérale et la forme multilatérale, étant simplement une différence de degré, et non pas de substance. M. Kellogg ajoutait que si les membres de la Société des Nations, ne pouvaient pas vraiment, sans violer les termes du Pacte de la Société des Nations, prendre l'engagement entre eux et avec le Gouvernement des Etats-Unis de renoncer à la guerre comme instrument de leur politique nationale, il semblait vain de discuter des traités, soit bilatéraux, soit multilatéraux et qu'on risquerait d'affaiblir grandement la valeur positive d'une déclaration contre la guerre, en y introduisant des exceptions et des réserves ou des définitions comme celle de « l'agresseur ».

En conclusion, M. Kellogg renouvelait sa proposition « d'une renonciation inconditionnelle et non caractérisée de la guerre comme instrument de politique nationale » dans la forme originelle suggérée par M. Briand au mois de juin 1927, pour un traité bilatéral franco-américain.

Il semblait donc, à ce moment, que le point de vue français et le point de vue américain s'opposaient catégoriquement, en réalité, les divergences de vues portaient sur des mots bien plus que sur la réalité du problème.

Quelles étaient en effet les considérations que le Gouvernement français faisait valoir pour limiter le champ d'application de la renonciation générale et non caractérisée à la guerre comme instrument de politique nationale ?

Il invoqua, tout d'abord, les engagements internationaux présentant pour lui ainsi que pour toutes ou parties des

autres puissances qui signeront ou, qui adhéreront éventuellement au traité général de renonciation à la guerre, 1° d'une part du Pacte de la Société des Nations qui crée pour la plus grande majorité de ces puissances des obligations réciproques; 2° d'autre part, des accords de Locarno, qui engagent comme on le sait l'Angleterre et l'Italie ainsi que la France, la Belgique et l'Allemagne; 3° enfin des conventions internationales relatives à des garanties de neutralité.

« Tous engagements, disait la note française du 21 janvier qui leur imposent des devoirs auxquels elles ne peuvent contrevenir. »

Puis le Gouvernement français fait observer dans une seconde lettre, en date du 30 mars 1928, qu'il est bon de renoncer à la guerre d'agression, mais qu'on ne peut pas renoncer au droit de la légitime défense; enfin, il faisait remarquer que sous peine de faire de l'acte à élaborer un instrument d'oppression, on devait admettre que si l'un des Etats signataires venait à manquer à sa promesse, les autres signataires seraient eux-mêmes vis-à-vis du contrevenant dégagés de leur propre engagement¹ ».

M. Kellogg, tout en ne voulant pas modifier la rédaction du traité telle qu'elle fût arrêtée dans le projet primitif du Pacte bilatéral franco-américain, tout en s'opposant à l'insertion du mot « agression », pour qualifier la guerre condamnée et à l'introduction des réserves ou des définitions, a néanmoins interprété les dispositions du traité projeté et précisé ses vues de manière à indiquer qu'il était d'accord avec le Gouvernement français et, d'une façon satisfaisante à toutes les objections formulées par M. Briand. Il l'a fait dans des déclarations personnelles à l'ambassadeur de France, M. Paul Claudel, mais surtout dans un discours prononcé le 28 avril 1928 devant la Société américaine de droit international, et plus tard, dans une note identique adressée le 23 juin 1928 aux divers Gouvernements, avec lesquels il négociait au sujet du Pacte général de renonciation à la guerre. M. Kellogg déclarait que le traité proposé

1. Voyez lettre de M. Paul Claudel, ambassadeur de France à Washington au Secrétaire d'Etat M. Kellogg du 30 mars 1928, document n° 13.

par lui et selon l'interprétation que lui donne le Gouvernement américain, ne contrarie en rien les considérations mises en relief par M. Briand et pour le démontrer, il prenait en les examinant, chacune de ces considérations qui, rappelons-les, sont les suivantes : 1° Droit de la légitime défense; 2° Relations avec un Etat violateur du traité de renonciation à la guerre; 3° Les engagements qui résultent pour les Etats membres de la Société des Nations; 4° Les engagements qui résultent des traités de Locarno; 5° Les engagements qui découlent des conventions de neutralité.

1° En ce qui concerne le droit de légitime défense, M. Kellogg déclarait, qu'il ne se trouve rien dans le projet américain de traité contre la guerre qui restreigne ou gêne en quoi que ce soit le droit de légitime défense.

Ce droit, disait-il, est incontestable, mais il n'est pas dans l'intérêt de la paix qu'un traité stipule une conception formaliste de légitime défense, car il serait trop aisé à un Etat sans scrupule de s'arranger pour que les événements rentrent dans le cadre d'une définition arrêter d'avance.

Il n'était pas nécessaire toutefois de définir le droit de légitime défense, mais tout simplement de stipuler que la renonciation à la guerre n'implique pas l'obligation de renoncer à se défendre si on est attaqué. Ceci, comme le disait M. Kellogg, allait de soi, mais il irait encore mieux en le disant.

2° En ce qui concerne les relations des autres Etats signataires avec l'Etat qui violerait le traité de renonciation à la guerre, M. Kellogg expliquait qu'il n'était pas discutable en droit que la violation d'un traité plurilatéral contre la guerre par une des parties en recourant aux armes, libérerait automatiquement les autres parties de leurs obligations vis-à-vis de l'Etat violateur et que la reconnaissance expresse de ce principe était complètement superflue.

Ainsi donc, si le Pacte Kellogg est violé par une des puissances signataires, toutes les autres puissances signataires recouvrent immédiatement et *ipso facto* à leur liberté de lui déclarer la guerre.

3° A l'objection soulevée par la France des engagements

qui résultent pour les membres de la Société des Nations du Pacte de cette Société, le Secrétaire d'Etat américain répondait que « le Pacte n'impose aucune obligation catégorique et primordiale de faire la guerre ».

« L'obligation, si tant est qu'elle existe, est au deuxième de gré et ne vaut qu'après avoir été délibérément acceptée par un Etat... Il n'y a pas à mon sens nécessairement incompatibilité entre le Pacte et l'idée d'une renonciation sans réserve à la guerre. Le Pacte, il est vrai, peut être interprété comme autorisant la guerre dans certains cas, mais il s'agit d'une autorisation et non d'une exigence positive. » L'interprétation que le secrétaire d'Etat américain donne au Pacte de la Société des Nations, est aussi étonnante que fausse. Etonnante d'abord, parce que cette interprétation est diamétralement opposée à celle qu'en avait donnée le Sénat américain en 1919-1920. Une des principales raisons mise en avant pour repousser alors le Pacte de la Société des Nations, fut que celui-ci obligerait les Etats-Unis, une fois membres de la Société, à recourir à la guerre pour faire respecter les engagements y inscrits. Qu'est-il donc arrivé de nouveau entre 1919 et 1928 pour que le Pacte de la Société des Nations, qui fut considéré en 1919 comme entraînant dans certains cas des charges obligatoires de recourir à la guerre, pût être considéré en 1928 comme « n'imposant aucune obligation catégorique et primordiale de faire la guerre ? ». Le mystère disparaît quand on lit l'exposé de M. Kellogg. En effet, le Secrétaire d'Etat américain s'appuyait sur l'interprétation donnée par la IV^e Assemblée de la Société des Nations en 1923 au texte de l'article 10 pour justifier ses paroles. « L'article 10 du Pacte, par exemple, disait-il a été interprété dans une résolution soumise à la IV^e Assemblée, mais non acceptée formellement par suite de l'opposition d'un seul des votants, comme signifiant que c'est aux autorités constitutionnelles de chaque pays, membre de la Société des Nations, de décider au sujet de l'obligation de préserver l'indépendance et l'intégrité du territoire des membres de la Société, dans quelles mesures ce membre est tenu d'assurer l'exécution de cette obligation par l'emploi de ses forces militaires ». Ainsi pour M. Kel-

logg, cette interprétation change le caractère de l'engagement contenu dans l'article 10, d'obligatoire qu'il était, il devient facultatif. Cette interprétation ferait sans doute plaisir aux membres de la Société des Nations, qui cherchent à alléger les charges et les responsabilités qui découlent du Pacte de la Société des Nations.

L'interprétation que M. Kellogg donne au Pacte de la Société des Nations est en deuxième lieu erronée. Le Pacte n'interdit pas le recours à la guerre d'une manière absolue. Le Secrétaire d'Etat américain, il faut lui rendre justice sur ce point, le reconnaissait. « Le Pacte, disait-il, peut être interprété comme « autorisant » la guerre dans certains cas ». S'agit-il alors dans tous ces cas où la guerre n'est pas interdite par le Pacte de la Société des Nations, d'une simple faculté. M. Kellogg l'affirmait, « mais, disait-il, il s'agit d'une autorisation et non d'une exigence positive ». C'est cette généralisation qui conduisait M. Kellogg à l'erreur. Les guerres non interdites par le Pacte de la Société des Nations se divisent en effet en deux catégories qu'il faut nettement séparer. Dans la première catégorie, le recours à la force est une exigence positive; une « charge » imposée aux membres de la Société des Nations pour faire respecter les engagements du Pacte; il en est ainsi par exemple dans l'hypothèse de l'article 10 du Pacte (car nous n'admettons pas l'opinion de M. Kellogg, ni l'interprétation audacieuse qu'elle donne à la résolution de la IV^e Assemblée à propos de cet article). Une guerre entreprise par un membre de la Société des Nations contre un Etat, membre ou non, qui viole l'intégrité territoriale ou l'indépendance d'un Etat membre de cette Société, ne serait pas néanmoins incompatible avec un engagement comportant la renonciation sans réserve à la guerre comme instrument de politique nationale, cette incompatibilité ne résulte pas de ce fait que « le Pacte n'impose aucune obligation catégorique et primordiale de faire la guerre » comme le prétendait M. Kellogg, mais du fait qu'une telle guerre ne constitue pas « un instrument de politique nationale » seule classe des guerres envisagées pour la renonciation, mais « un instrument de solidarité internationale ». On propose en effet de renoncer à la guerre « comme instru-

ment de politique nationale », c'est-à-dire « comme instrument d'une action politique personnelle, spontanée et indépendante dont les Etats prendraient l'initiative » une guerre, entreprise pour assurer l'application des engagements du Pacte, ne rentre pas certainement dans cette disposition. Il va donc de soi que cette guerre n'est pas incompatible avec le traité proposé par M. Kellogg; ceci irait encore mieux, si on l'avait stipulé expressément dans le traité projeté comme l'avait proposé le Gouvernement français dans son avant-projet de traité soumis à titre des suggestions aux gouvernements de Grande-Bretagne, d'Allemagne, d'Italie et du Japon¹, mais M. Kellogg avait horreur des définitions et, il lui semblait fâcheux d'endommager par des définitions ou des réserves le caractère de simplicité parfaite du traité proposé par lui².

La deuxième catégorie des guerres non interdites par le Pacte de la Société des Nations constitue une véritable fissure dans le système pacifique et celui-ci; il en est ainsi, par exemple, dans l'hypothèse de l'article 15, alinéa 7, au cas où le Conseil de la Société des Nations n'arrive pas à voter un rapport unanime, les membres de la Société des Nations se réservent alors le droit le délai de trois mois passés de recourir aux armes. Ici, aucune obligation de recourir à la guerre. C'est une faculté, une simple tolérance que le Pacte d'ailleurs ne favorise pas et qu'il n'admet qu'en désespoir de cause. Ici la guerre constitue vraiment un instrument de politique nationale, et comme telle, elle tombe sous l'interdiction de traité proposé par M. Kellogg. Il était donc nécessaire de prévoir les répercussions qui auraient l'adoption générale d'un tel traité dans le système de la Société des Nations. Pourtant, on ne s'en était pas occupé en 1928; ce n'est que l'année suivante au mois de septembre 1929, qu'on s'aperçut qu'il fallait mettre le Pacte de la Société des Nations en harmonie avec le Pacte Kellogg. Voyons maintenant les réponses de M. Kellogg aux autres objections soulevées par le Gouvernement français, à savoir les accords de Locarno et les traités de neutralité.

1. *Pacte général de renonciation à la guerre*, document n° 15.

2. *Ibid.*, document n° 18.

En ce qui concerne les accords de Locarno, M. Kellogg répondait que si toutes les parties aux accords de Locarno, adhèrent au traité plurilatéral contre la guerre proposée par les Etats-Unis, cela constituerait une double assurance contre la violation des accords de Locarno. Dans une pareille éventualité, il s'ensuivrait qu'un recours aux armes, de la part d'un Etat, en violation des accords de Locarno, constituerait aussi une infraction au traité multipartite contre la guerre, et il ajoutait que les Etats-Unis ne demanderaient pas mieux que toutes les parties des accords de Locarno deviennent parties au traité contre la guerre.

5° Quant à l'objection relative aux traités de neutralité, le Secrétaire d'Etat répondait que les Etats-Unis ne sont pas informés avec précision des traités auxquels la France fait allusion, et ne peuvent, par conséquent, en discuter les stipulations. Il n'est cependant pas déraisonnable, disait M. Kellogg, de supposer que les relations entre la France et les pays dont elle a garanti la neutralité sont suffisamment étroites et intimes pour permettre à la France de persuader ces Etats d'adhérer au traité contre la guerre proposé par les Etats-Unis. Cela fait, ajoutait-il, qu'aucune partie au traité contre la guerre ne pourrait attaquer les Etats neutralisés sans violer le traité et par là, libérer automatiquement la France et les autres puissances vis-à-vis de l'Etat violateur du traité et que si, par contre l'Etat neutralisé est attaqué par un Etat non partie du traité contre la guerre, ce traité bien entendu ne jouera pas, et la France serait aussi libre en vertu des traités garantissant la neutralité que si elle n'était pas partie au Pacte contre la guerre.

En somme, le Gouvernement des Etats-Unis admettait toutes les réserves formulées par le Gouvernement français; il y avait seulement une seule chose qu'il n'admettait pas, c'était que ces réserves fussent insérées expressément dans le texte même du traité et, en effet, dès la fin du mois de mars, le Gouvernement français s'apercevait que les divergences de vues entre lui et Washington n'étaient en réalité qu'une simple question de forme et nullement de fonds et dès lors, il déclarait qu'il était prêt à s'associer au Gouvernement de Washington pour soumettre aux autres

grandes Puissances la correspondance échangée entre Paris et Washington depuis le mois de juin 1927, et pour proposer en même temps un projet du Pacte général de renonciation à la guerre.

Le 13 avril 1928, M. Kellogg remettait aux Gouvernements de Grande-Bretagne, d'Allemagne, d'Italie et du Japon, le texte de la proposition originelle de M. Briand du 20 juin 1927 et les copies des notes échangées par la suite entre la France et les Etats-Unis, en même temps, il leur soumettait, afin d'examen, un projet préliminaire d'un traité multilatéral de renonciation à la guerre dont le texte répondait à la proposition originelle de M. Briand relative au traité bilatéral franco-américain. Le texte de la note américaine du 13 avril 1928 et une copie du projet du traité qui y était jointe ont également été portés à l'attention du Gouvernement français pour information.

De son côté, M. Briand communiquait le 20 avril 1928 à ces mêmes Puissances, un contre-projet français d'un Pacte plurilatéral de renonciation à la guerre qui fut communiqué de même pour information au Gouvernement de Washington. D'une manière générale, on peut dire que le projet français et le projet américain différaient en ce que le premier disait expressément ce que le dernier sous-entendait; il était donc par conséquent sinon aussi simple, du moins plus franc que le projet américain.

Les puissances consultées se montrèrent toutes favorables au projet du traité proposé par M. Kellogg le 13 avril 1928. Le 23 juin 1928, le secrétaire d'Etat des Etats-Unis faisait remettre une dernière note aux gouvernements de l'Allemagne, de l'Afrique du Sud, de l'Autriche, de la Belgique, du Canada, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Inde, de l'Italie, d'Irlande, du Japon, de Nouvelle-Zélande, de la Pologne et de la Tchécoslovaquie. Il donna dans cette note des explications complètes sur l'interprétation que son Gouvernement donne au traité proposé par lui en se référant aux réserves qui étaient mises en avant par le Gouvernement français, et auxquelles les Gouvernements Allemand et Britannique faisaient allusion dans leurs réponses respectives en affirmant que le droit de légitime défense est im-

plicitement contenu dans le Pacte proposé par lui comme dans tous les traités et que la violation du traité par un seul délierait les autres parties de l'obligation qui découle du traité à son égard, et que les termes du traité qu'il propose n'avaient nullement pour but d'empêcher les signataires du Pacte de la Société des Nations, des accords de Locarno, ou des traités de neutralité d'exécuter ces engagements sous ces traités.

Cette note du 23 juin 1928 contenait aussi un projet révisé du Pacte de renonciation à la guerre. En fait, et sauf pour le préambule, ce texte est identique à celui que contenait la note de M. Kellogg du 13 avril 1928. A la demande de la Grande-Bretagne, les Gouvernements des Dominions Britanniques, et de l'Inde, et à la demande de la France, la Belgique, la Tchécoslovaquie et la Pologne (signataires des accords de Locarno) figurent au nombre des puissances appelées à signer le traité en premier lieu.

D'autre part, le préambule révisé reconnaît expressément que si en violation des traités, un Etat a recours à la guerre, les autres Etats signataires se trouveront libérés des obligations que, du fait du traité, ils ont contractées vis-à-vis de cet Etat.

Le texte du projet de traité joint à la note de M. Kellogg du 23 juin 1928 est devenu après la signature et la ratification, le « Pacte général de renonciation à la guerre ».

Section IV

Signature et texte du Pacte

La signature a eu lieu à Paris, le 27 août 1928 dans le salon de l'Horloge au Quai d'Orsay, dans les formes les plus solennelles. Le déplacement de M. Kellogg lui-même et la présence à Paris pour la première fois, non seulement depuis la guerre mais depuis soixante ans, du Ministre allemand des Affaires Etrangères, ont ajouté à cette solennité.

Le texte : « Le Pacte de renonciation à la guerre comprend

un préambule et trois articles. Le préambule déclare que « le Président du Reich allemand, le Président des Etats-Unis, le Président de la République Française, S. M. le roi de Grande-Bretagne, de l'Irlande et des territoires Britanniques au delà des mers, l'empereur des Indes, S. M. le roi d'Italie, S. M. l'Empereur du Japon, le Président de la République de Pologne, le Président de la République Tchécoslovaque, ayant le sentiment profond du devoir solennel qui leur incombe de développer le bien être de l'humanité, persuadés que le moment est venu de procéder à une franche renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale, afin que les relations pacifiques et amicales existant actuellement entre leurs peuples puissent être perpétuées.

« Convaincus que tous changements dans leurs relations mutuelles ne doivent être respectées que par des procédés pacifiques, et être réalisées dans l'ordre et dans la paix, et que toute puissance signataire qui chercherait désormais à développer ses intérêts nationaux en recourant à la guerre devra être privée du bénéfice du présent traité.

« Espérant que, encouragées par leur exemple toutes les autres Nations du monde se joindront à ces efforts humanitaires en adhérant au présent traité dès qu'il entrera en vigueur mettront leurs peuples à même de profiter de ses bienfaisantes stipulations, unissant ainsi les Nations civilisées du monde dans une renonciation commune à la guerre comme instrument de leur politique nationale.

Article premier. — « Les hautes parties contractantes déclarent solennellement au nom de leurs peuples respectifs, qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux et, y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles ».

Article deuxième. — « Les hautes parties contractantes reconnaissent que le règlement ou la solution de tous les différends ou conflits, de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être, qui pourront surgir entre elles, ne devra jamais être recherché que par des moyens pacifiques.

Enfin, vient l'article 3 qui ne pose pas de principes, mais qui prescrit les formalités des ratifications et de la mise en vigueur du traité, ainsi que l'adhésion ultérieure d'autres puissances du monde au dit traité ».

Tel est le « Pacte de renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale », ou « Pacte Briand-Kellogg » fruit de tant de négociation et sur lequel reposent des grandes espérances pacifiques du monde : Un préambule et deux articles, car le troisième ne contient que des formalités de procédure.

Section V

Appréciation du Pacte Briand-Kellogg

A) *Efforts précurseurs de limitation du droit absolu de recourir à la force*

Le droit absolu de recourir à la force a été longtemps considéré comme un attribut de la souveraineté des Etats et même comme la prérogative la plus importante de celle-ci. Souverains absolus, les Etats ont très souvent recouru à la guerre non pas seulement pour protéger leurs Etats contre les ennemis extérieurs ou pour défendre leurs droits et leurs intérêts, mais aussi pour empiéter sans scrupules sur ceux de leurs voisins. La guerre est entre leurs mains un instrument pour attaquer, pour s'agrandir et s'enrichir aux dépens des uns et des autres; elle était aussi le moyen le plus apprécié pour la liquidation de leurs querelles. Du droit absolu prétendu, et jalousement défendu par chacun de recourir à la guerre, il résultait inévitablement l'insécurité de tous.

L'Eglise a lutté contre ce droit absolu de se battre en inventant la Trêve de Dieu (La Treuga Dei) et en prononçant des peines d'ordre exclusivement religieux contre les délinquants; les décisions des synodes de Narbonne sont restées célèbres dans cette matière. D'après celles-ci aucun chrétien ne doit attaquer un autre chrétien depuis le coucher du soleil, le mercredi, jusqu'au lever du soleil le lundi suivant. Il en est

de même pour certaines fêtes assez nombreuses d'ailleurs¹. On limite le recours à la force en limitant les jours où celle-ci pourrait se produire.

Les canonistes ont essayé en élaborant la théorie des guerres justes et des guerres injustes de mettre la force au service de la Justice, mais les princes se souciaient peu ou pas du tout des théories qui mettaient des bornes devant leurs ambitions. Frédéric II avait énoncé dans *L'histoire de mon temps* écrite par lui les raisons qui le déterminaient à faire la guerre à l'Autriche.

« Des troupes toujours prêtes à agir, une épargne bien garnie et la vivacité de mon caractère, disait-il, c'étaient là les raisons que j'avais de faire la guerre à Marie-Thérèse ». Voltaire nous apprend qu'il avait fait effacer cette phrase trop cynique pour être publiée sous la plume d'un Roi.

Mais le même intérêt qui poussa les Princes à faire la guerre les poussa parfois à y renoncer provisoirement; les recueils des traités sont remplis des pactes ayant pour but la renonciation à la guerre dans les rapports mutuels des Etats contractants pour un temps plus ou moins long, certains même de ces Pactes remontent à une date extrêmement lointaine². Ces conventions de renonciations perpétuelles ou provisoires à la guerre dans les rapports mutuels des pays contractants

1. Voyez le résumé des décisions des synodes de Narbonne sur la « trêve de Dieu » dans le recueil des textes de Droit international public, publié par M. M. Louis Le Fur et Georges Chklaver, p. 7.

2. Il est très intéressant de lire dans le recueil des textes de droit international public de MM. Le Fur et Chklaver, Le traité historique (xiii^e siècle avant J.-C.) entre Ramsès II et le Prince de Cheta, par lequel le Grand Prince de Cheta Chétasir et « le roi soleil, Seigneur de Justice, le Grand Roi d'Egypte Ramsès-Miamoun » stipulaient qu'à partir du jour du traité, il y aurait entre eux, leurs deux pays respectifs et à jamais, une bonne paix et une bonne alliance; qu'il n'existera jamais aucune inimitié entre eux et que jamais aucun d'eux ne fasse d'invasion dans le pays de l'autre pour y porter dommage ».

Beaucoup plus proche de nous est le texte du traité d'Utrecht du 11 avril 1713 entre la France et la Grande-Bretagne; l'article 1^{er} de ce traité stipulait : « il y aura une paix universelle et perpétuelle, une vraie et sincère amitié entre le très puissant Prince Louis XIV, roi très chrétien et la Sérénissime et très puissante Princesse Anna, reine de la Grande-Bretagne, leurs héritiers et successeurs, leurs royaumes, Etats et sujets, tant en dedans qu'au dehors de l'Europe. Cette paix sera inviolablement observée entre eux, si religieusement et sincèrement qu'ils feront mutuellement tout ce que pourra contribuer au bien et à l'honneur et à l'avantage l'un de l'autre, vivant en tout comme de bons voisins et avec une telle confiance et si réciproquement que cette amitié, soit de jour en jour, fidèlement cultivée, affirmée et augmentée. »

n'ont pas empêché ces pays de se battre cruellement par la suite; néanmoins, elles ne sont pas moins démonstratives du désir des hommes incessamment manifeste au cours de l'histoire de mettre des bornes au droit illimité de faire la guerre.

Au xix^e siècle et au commencement du xx^e on s'efforça de limiter le recours si fréquent à la force en développant les moyens pacifiques de règlement des différends internationaux.

Ce fut notamment l'un des objets cherchés par les deux Conférences de la paix tenues à La Haye en 1899 et en 1907, mais les deux Conférences aussi bien dans ce domaine qu'ailleurs, n'ont pas réalisé les espérances qu'on y attachait étant donné que l'emploi des moyens pacifiques restait purement et simplement facultatif. Toutefois, dans un champ très restreint, il est vrai, on a marqué un certain progrès.

Nous voulons parler de la Convention élaborée à la 2^e Conférence de la paix en 1907 sous l'inspiration d'un des délégués des Etats-Unis d'Amérique, M. Porter et qui limite l'emploi de la force pour les recouvrement des « dettes contractuelles » réclamées comme dues aux sujets ou citoyens d'un pays par le Gouvernement d'un autre pays.

L'Etat qui prend en mains la cause de ses ressortissants ne doit pas utiliser la force contre l'Etat débiteur, sans avoir au préalable recouru à l'arbitrage, ce n'est que si l'Etat débiteur décline l'arbitrage ou l'ayant accepté refuse ensuite d'exécuter la sentence que l'emploi de la force par l'Etat réclamant devient légitime. Les traités Bryan et les conventions similaires marquent un autre progrès dans la voie de la limitation du droit absolu de faire la guerre, on le limite par cela même qu'on n'autorise pas de commencer les hostilités avant l'expiration d'un certain délai du jour où l'enquête devant les commissions internationales prévues dans ces traités est terminée. Le Pacte de la Société des Nations sans abolir l'institution même de la guerre interdit le recours à la guerre dans certains cas. Dorénavant, il y a des guerres licites et des guerres illicites. Ceci constitue sans doute un grand progrès sur le temps passé; progrès d'autant plus appréciable que le Pacte de la Société des Nations prévoit des sanctions contre les membres de cette Société qui se rendraient coupables d'une guerre illicite; tel est, comme nous le savons, le but de l'article 16 du Pacte de 1919.

Le Pacte Briand-Kellogg constitue une nouvelle manifestation des efforts de l'humanité dans sa lutte déjà vieille contre cette grande calamité internationale, source génératrice de l'insécurité des Nations qui est la guerre. Ce pacte apparaît même comme l'aboutissement et le couronnement de tous ces efforts, puisque la guerre est désormais mise hors la loi. C'est, semble-t-il, l'institution même de la guerre qui se trouve ainsi attaquée, la guerre jadis considérée comme une prérogative de la souveraineté; une sorte de droit divin est aujourd'hui un criminel, un bandit mis au ban des Nations civilisées.

« Pour la première fois à la face du monde, disait M. Aristide Briand, à la signature du pacte général de renonciation à la guerre le 27 août 1928, dans un acte solennel engageant l'honneur des grandes Nations, ayant toutes derrière elles un lourd passé de luttes politiques, la guerre est répudiée sans réserves en tant qu'instrument de politique nationale, c'est-à-dire dans sa forme la plus spécifique et la plus redoutable. La guerre égoïste et volontaire, considérée jadis comme de droit divin est demeurée dans l'éthique internationale comme une prérogative de la souveraineté, une pareille guerre est enfin destituée juridiquement de ce qui constituait son plus grave danger sa légitimité : Frappée désormais d'illégalité, elle est soumise au régime conventionnel d'une véritable mise hors la loi, qui expose le délinquant au désaveu certain, à l'inimitié probable de tous ses co-contractants. C'est l'institution même de la guerre qui se trouve ainsi attaquée directement dans son essence propre. Il ne s'agit plus seulement d'organisation défensive contre le fléau, mais d'une attaque du mal à sa racine même. »

B) Domaine de l'application du Pacte Briand-Kellogg

Cette interprétation du Pacte Briand-Kellogg nous paraît un peu trop audacieuse. L'institution même de la guerre n'existe pas moins malgré la signature et l'entrée en vigueur du Pacte Briand-Kellogg, celui-ci en effet ne condamne que certains cas de recours à la guerre; l'article premier spécifie que les signataires de ce Pacte renoncent à la guerre en tant

qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles.

Donc, d'une part, ce Pacte ne s'applique que dans les rapports mutuels des Etats signataires, ceux-ci ne sont nullement liés par le traité dans leurs rapports avec les tiers, ce n'est là, semble-t-il, qu'une situation provisoire puisque ce traité est ouvert à l'adhésion de tous les Etats du Monde et il faut espérer qu'un jour viendra où aucun Etat n'y restera étranger. Mais, d'autre part, la renonciation ne vise que la guerre considérée comme « instrument de politique nationale ». Il est regrettable que le Pacte Briand-Kellogg ne spécifie pas ce qu'on entend par ces termes, au contraire, le contre-projet français du 20 avril 1928 était plus explicite à cet égard; l'article 1^{er} de ce projet était ainsi rédigé : « Les hautes Parties contractantes sans entendre porter atteinte à l'exercice de leur droit de légitime défense dans le cadre des traités existants, notamment lorsque ceux-ci assimilent la violation de certaines de leurs dispositions à un acte hostile, déclarent solennellement condamner le recours à la guerre et y renoncer comme instrument de politique nationale, c'est-à-dire comme instrument d'une action politique personnelle spontanée et indépendante dont elles prendraient l'initiative et non d'une action dans laquelle elles se trouveraient entraîner par l'application d'un traité tel que le pacte de la S. D. N., ou, tout autre traité enregistré à la S. D. N. Elles s'engagent, dans ces termes, à ne se livrer l'une contre l'autre à aucune attaque ou invasion ».

Cette interprétation du projet français n'est pas à l'abri de toute critique; la phrase « ou tout autre traité enregistré à la Société des Nations » est trop vaste et trop dangereuse; l'enregistrement d'un traité au Secrétariat de la Société des Nations n'est pas par lui-même une garantie que le traité enregistré ne cache pas des intentions belliqueuses ou égoïstes; mais d'une façon générale, le sens qui se dégage de cette définition est assez clair; par « guerre considérée comme instrument de politique national », on entend, comme le disait M. Briand dans son discours du 27 avril 1928, à la signature du Pacte Kellogg, « la guerre égoïste et volontaire »; par contre, la guerre de légitime défense ainsi que la guerre entreprise en vertu de l'exercice de devoir de solidarité internationale pour soutenir

la victime d'une agression contre l'auteur, ne sont pas interdites par le Pacte général de renonciation à la guerre. Dans ces deux cas, la guerre n'a nullement le caractère égoïste et volontaire. La guerre de légitime défense, tant qu'elle est entreprise honnêtement et dans l'unique but de repousser l'ennemi extérieur constitue indiscutablement une juste opération qu'aucune conscience humaine ne peut réprouver. La légitime défense était, est, en effet, l'exemple le meilleur et le plus net de la guerre juste; quant à la guerre entreprise pour soutenir la victime d'une agression contre l'auteur de celle-ci, que ce soit en vertu d'un engagement pris ou non, elle ne peut être considérée de *plano* comme un instrument de politique nationale, mais comme l'exécution du devoir de solidarité internationale. Aujourd'hui, l'interdépendance des Etats est telle qu'une action de guerre, en tout lieu du monde, est une action qui porte préjudice aux intérêts de tous les autres pays. Nous estimons qu'une juste et honnête interprétation du Pacte de renonciation à la guerre ne doit pas tolérer d'autres exceptions.

C) *Mise en harmonie du Pacte Briand-Kellogg
avec le Pacte de la S. D. N.*

Le Pacte Briand-Kellogg va donc plus loin que le Pacte de la Société des Nations dans la voie de limitation du recours à la guerre, puisque à côté de légitime défense et de la guerre des sanctions, le Pacte de la Société des Nations admet le recours à la guerre dans plusieurs autres hypothèses, par exemple si le Conseil n'arrive pas à voter son rapport à l'unanimité (alinéa 7, article 15) ou si aucune des parties en litige ne se conforme aux conclusions d'un rapport unanime (article 15, alinéa 6 à *contrario*) ou dans le cas où le conflit rentre dans le domaine exclusif de l'une des parties (article 15, alinéa 8). La guerre, dans ces hypothèses apparaît comme instrument de politique nationale et comme telle tombe sous l'interdiction du Pacte Briand-Kellogg; il était donc nécessaire de concilier le Pacte de la Société des Nations avec le Pacte Briand-Kellogg sur ce point. A la dernière Assemblée (1929), la délégation britannique présenta une proposition en vue de mettre le Pacte

de la Société des Nations en harmonie avec le pacte Briand-Kellogg.

L'idée de la délégation britannique fut exposée à la première Commission de cette Assemblée par l'éminent juriste anglais Sir Cecil Hurst; elle se résumait ainsi : transcrire dans le Pacte de la Société des Nations la condamnation de la guerre comme instrument de politique nationale résultant du Pacte Briand-Kellogg. « Ce nouveau Pacte, disait Sir Cecil Hurst, a réalisé un progrès sur celui de la Société des Nations, en condamnant la guerre d'agression à laquelle les rédacteurs du Covenant n'avaient point osé s'attaquer de front et le moment est venu d'enregistrer ce progrès puisque à l'exception de quelques républiques sud-américaines, tous les membres de la Société des Nations sont signataires du Pacte de Paris »,

Les discussions approfondies qui eurent lieu en Commissions révélèrent cependant que cette mise en harmonie exigeait des remaniements de textes plus importants que les amendements proposés par la délégation britannique. Indiquons quelques exemples :

L'article 15, alinéa 6 du Pacte de la Société des Nations vise l'éventualité où le Conseil a établi un rapport unanime. Pour assurer à ce rapport une sanction, il prévoit qu'une membre de la Société ne peut recourir à la guerre contre celle des parties en litige qui s'y conforme (à *contrario*, si aucune des parties ne se conforme à ce rapport unanime la guerre est possible). En interdisant le recours à la force même dans ce cas ne supprime-t-on pas par cela même toute différence de traitement entre les deux parties, celle qui se conforme et celle qui ne se conforme pas au rapport unanime du Conseil. N'abolit-on pas ainsi la valeur de ce rapport et ne faut-il pas chercher à la rétablir d'une autre façon !

D'autre part, l'article 15, alinéa 7 envisage l'hypothèse où le Conseil n'arrive pas à établir un rapport unanime. Dans ce cas, d'après le Pacte, chaque partie est libre de recourir aux armes après l'expiration d'un délai de trois mois; la délégation britannique à la dernière Assemblée a proposé d'ajouter à cet alinéa la phrase suivante, « sans toutefois recourir à la guerre ». L'instance devant le Conseil étant épuisée et les parties d'autre part ne pouvant pas recourir à la guerre, n'était-ce pas le

moment de prévoir une autre instance, de compléter le système du Pacte de la Société des Nations¹ ?

Les différents aspects du problème furent développés devant la première Commission et sa sous-commission par le juriconsulte belge. Rollin et par M. Pierre Cot (France). A la suite de leurs observations, la 1^{re} Commission a proposé la formation d'un Comité de juriste qui sera chargé d'étudier la question et de soumettre des propositions au Conseil et à la prochaine Assemblée de la Société des Nations.

L'œuvre de la mise du Pacte de la Société des Nations en harmonie avec le Pacte Briand-Kellogg présente le plus vif intérêt; il doit, en effet, avoir pour conséquence, le renforcement du système du Pacte de la Société des Nations pour le règlement des différends internationaux et l'extention des sanctions posées dans son article 16 à toute guerre qui constitue une violation du Pacte Briand-Kellogg; ainsi, par la force même des choses, la Société des Nations se trouve ramenée sinon vers le Protocole de Genève de 1924, du moins vers les principes dont s'inspire celui-ci.

Le Gouvernement britannique qui écartait le Protocole de Genève, avait-il prévu toutes les conséquences que pourrait entraîner sa demande de la mise du Pacte de la Société des Nations en harmonie avec le Pacte Briand-Kellogg ?

De ce qui précède, on voit que le Pacte Briand-Kellogg, loin d'affaiblir le Pacte de la Société des Nations, vient au contraire le renforcer, mais ce renforcement, il est vrai, reste pour le moment (on ne sait pas encore à quoi vont aboutir les travaux du Comité des juristes) d'ordre purement moral.

D) Absence de sanctions dans le Pacte Briand-Kellogg

Le Pacte Briand-Kellogg ne comporte, en effet, aucune sanction contre l'Etat qui violerait ses dispositions; il se borne à mettre hors la loi la guerre en tant qu'instrument de politique nationale, mais il ne prévoit aucune mesure de précaution

1. V. Rapport fait au nom de la Commission des Finances de la Chambre des Députés, chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du budget de l'exercice 1930 (Ministère des Affaires Etrangères), rapporteur M. Joseph Paganon.

au cas où par malheur ce « hors la loi » chercherait de nouveau à troubler le sérénité de la loi. C'est à ce point de vue des sanctions que le Pacte Briand-Kellogg se montre de beaucoup inférieur au Pacte de la Société des Nations et aux accords de Locarno. D'après le Pacte de la Société des Nations, si un membre de cette Société recourt à la guerre contrairement à ses engagements, il sera considéré *ipso facto* comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres qui s'engagent à prendre contre lui toutes les mesures nécessaires d'ordres économique et financier et au besoin de procéder contre lui à des opérations militaires. Dans les accords de Locarno, on a déclaré que si l'une des puissances directement intéressées au Rhin, c'est-à-dire la France, la Belgique ou l'Allemagne, recourt à la force au mépris de ces accords, les autres puissances signataires devraient venir immédiatement au secours de l'Etat victime. Dans le Pacte Briand-Kellogg, on ne trouve aucun engagement semblable. A défaut des sanctions, certains ont demandé si le pacte Briand-Kellogg apportait vraiment un accroissement quelconque des garanties de la sécurité internationale déjà existantes avant lui, et s'il n'était en somme qu'une simple déclaration de principes dénuée de toute efficacité pratique et réelle; on était même allé jusqu'à accuser ses auteurs d'utopie. Ces critiques sont trop exagérées; elles méconnaissent complètement l'influence non-négligeable des facteurs nouveaux parmi lesquels la force de l'opinion publique dans le domaine international.

Dans son discours du 27 août 1928, M. Briand répondait dans les termes suivants à ces critiques et soulignait l'importance de l'opinion publique comme élément de l'organisation de la paix et de la sécurité. « Ce Pacte, disait-il, n'est pas réaliste ! Il y manque des sanctions, mais est-ce bien du réalisme, celui qui consiste à exclure du domaine des faits les forces morales, dont celles de l'opinion publique, en fait, l'Etat qui affronterait la réprobation de tous ses cocontractants s'exposerait au risque positif de voir se former peu à peu et librement contre lui une sorte de solidarité générale dont il ne tarderait pas à sentir les redoutables effets. Et quel est le pays, signataire du Pacte, que ses dirigeants prendraient la responsabilité d'exposer à un tel danger ? »

E) *Les Reserves faites au Pacte Briand-Kellogg.*

Il faut mettre à l'actif du Pacte Briand-Kellogg son caractère de simplicité parfaite qui en fait le trait le plus heureux; toutefois cette simplicité est grandement endommagée par les réserves qu'ont formulées certains Gouvernements à son propos dans la correspondance diplomatique antérieure à la signature du traité, et quoique ces correspondances n'aient pas été déposées avec le traité, ni même expressément visées par aucune partie de celui-ci, elles n'en doivent pas moins être considérées comme engageant tout autant et faisant autant partie du traité que si elles étaient inscrites dans le texte même. Il est certain, étant donné les conditions dans lesquelles la négociation s'est poursuivie avec une publicité constante et complète, que nul ne signe l'accord du 27 août 1928 ou n'adhère à cet accord sans accepter la réserve qui n'existe que dans la correspondance diplomatique et ne figure pas dans les textes¹.

Toutefois, il faut distinguer entre ces réserves, car elles ne sont pas toutes nuisibles au texte du traité. Certaines de ces réserves étaient inspirées par le légitime souci de ne porter en rien atteinte aux garanties de sécurité déjà existantes et par conséquent ne sauraient être nullement considérées comme incompatibles ni avec le texte ni avec l'esprit du Pacte Briand-Kellogg. Telles sont les diverses réserves qui du côté français avaient été formulées pendant les négociations et qui se rapportaient au droit de légitime défense, au Pacte de la Société des Nations, aux accords de Locarno, aux traités de neutralité, à la libération du plein droit des Etats signataires de leur engagement vis-à-vis de l'Eatt violateur du traité, et au caractère de généralité à donner au nouveau traité.

1. — **La Réserve Britannique.**

La réserve (car il ne s'agit que d'une seule) du Gouvernement britannique au contraire est d'une nature tout autre. Dans le

1. M. A. de Lapradelle, *Cours professé à l'Institut des Hautes Etudes internationales et centre européen de la Dotation Carnegie*, 1928-1929.

paragraphe X. de sa note du 19 mai 1928 à l'ambassadeur des Etats-Unis à Londres, le Gouvernement britannique disait :

« 10. — La rédaction de l'article premier, en ce qui concerne la renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale, rend désirable que je rappelle à Votre Excellence qu'il existe certaines régions du monde dont le bien être et l'intégrité présentent un intérêt spécial et vital pour notre paix et notre sécurité. Le Gouvernement de Sa Majesté s'est toujours efforcé, dans le passé, de marquer clairement qu'aucune intervention en ce qui concerne ces régions ne saurait être tolérée de sa part; leur protection contre toute attaque constitue pour l'Empire Britannique une mesure de légitime défense. Il importe qu'il soit clairement entendu que le Gouvernement de Sa Majesté n'accepte ce nouveau traité qu'à la condition expresse qu'il ne porte en rien préjudice à sa liberté d'action en la matière. Le Gouvernement des Etats-Unis a des intérêt dus même ordre, pour lesquels il a déclaré qu'il considérerait comme un acte inamical toute atteinte de la part d'une puissance étrangère. Aussi le Gouvernement de Sa Majesté croit-il qu'en définissant ainsi sa position, il rencontre les intentions et l'idée du Gouvernement des Etats-Unis¹ ». Dans une seconde note, en date du 18 juillet 1928, le secrétaire d'Etat britannique pour les Affaires étrangères a insisté à nouveau sur ce point. « En ce qui concerne le passage de ma note du 19 mai relatif à certaines régions dont le bien être et l'intégrité constituent un intérêt spécial et vital pour notre paix et notre sécurité, disait-il, il me suffit de répéter que le Gouvernement de Sa Majesté en Grande-Bretagne accepte le nouveau traité, étant entendu qu'il ne portera aucun préjudice à sa liberté d'action en pareille matière ».

« Je suis entièrement d'accord avec les vues exprimées par M. Kellogg dans son discours du 8 avril, aux termes duquel le traité proposé ne restreint ni ne gêne, en quoi que ce soit, le droit de légitime défense, je partage également son opinion selon laquelle chaque Etat a seul qualité pour décider

1. Ministère des Affaires Etrangères, *Pacte général de renonciation à la guerre*, document n° 17.

si les circonstances exigent le recours à la guerre à cet effet¹ ».

Ainsi le Gouvernement britannique se réserve une complète liberté d'action « dans certaines régions du monde », sous prétexte du droit de légitime défense; il est indéniable que l'interprétation que le Gouvernement britannique donne à ce droit sacré de légitime défense est extrêmement dangereuse. Il confond lamentablement les territoires britanniques avec les intérêts britanniques et il porte sa frontière et par suite la légitime défense de cet Empire jusqu'aux territoires étrangers où il n'a que des intérêts. Il n'y a pas de sécurité possible dans le domaine international si chaque Etat interprète à sa guise ce « droit de légitime défense et s'efforce d'en faire « un véritable instrument de politique nationale ». Sous les auspices des Germains, ce droit innocent a enfanté la théorie criminelle et fallacieuse « de droit de nécessité »; dans la main des Anglo-Saxons ce droit donne naissance à une véritable doctrine de Monroe britannique non moins dangereuse que l'autre. Le Gouvernement britannique ne précisait pas dans ces notes précédentes quelles étaient ces « certaines régions du monde » où il entendait conserver sa liberté entière, mais il n'est pas douteux que cette réserve vise la Péninsule Arabique, le Golfe Persique et peut-être aussi l'Afghanistan, mais il vise surtout l'Egypte et le canal de Suez.

2. Protestation de l'Egypte. — Le peuple égyptien qui se sentait le premier visé par cette réserve soumettait le 14 août 1928, par l'intermédiaire de ses organes les plus autorisés, une véhémence protestation aux Gouvernements intéressés à la signature du Pacte Briand-Kellogg. « L'Egypte, disait cette protestation, tient à faire ressortir non seulement que la réserve contenue dans le paragraphe X du document britannique ne lui est point applicable, mais encore et surtout, que la paix du monde ne saurait être assurée tant que des droits imprescriptibles seraient menacés et tant que dans la hiérarchie des intérêts apparemment opposés, les grandes Puissances feraient passer les intérêts complémentaires de l'une d'elles avant les intérêts essentiels et vitaux des Nations moins puissantes, ou

1. *Ibid.*, document n° 26.

si enfin, une pareille réserve devait couvrir les entreprises d'un impérialisme n'ayant d'autre signification que la force¹ ».

Le Gouvernement égyptien, en adhérant au Pacte Briand-Kellogg, avait expressément stipulé qu'il ne reconnaissait d'aucune manière la réserve britannique.

3. **Réserve américaine : doctrine de Monroe.** — La réserve britannique n'est pas la seule, les Etats-Unis eux aussi entendent garder intacte leur Doctrine de Monroe comme une application du droit de légitime défense. M. Kellogg a affirmé que le nouveau traité n'affectait en rien cette doctrine.

F) *Le Pacte Briand-Kellogg trait d'union entre
l'Europe et les Etats-Unis*

Les réserves précédentes d'une part, et le manque de sanctions de l'autre, diminuent grandement les mérites du Pacte Briand-Kellogg. Peut-être le plus grand mérite de ce Pacte consiste-t-il en ce qu'il constitue « un trait d'union entre l'Amérique et l'Europe ». C'est, comme le disait M. P. S. Mowrer : un pont jeté entre Genève et Washington². En acceptant de signer avec les membres de la Société des Nations, un traité de renonciation à la guerre en faveur des règlements pacifiques des conflits, les Etats-Unis donnent leur consécration morale aux principes dont s'inspirent le Pacte de la Société des Nations et les accords de Locarno; sans doute les Etats-Unis n'assument aucune obligation pour le cas où l'un des contractants violerait le nouveau pacte. Le Président Coolidge avait même soin de préciser que la signature du Pacte Briand-Kellogg par les Etats-Unis ne constitue aucune reconnaissance implicite de la Société des Nations et que « si le traité venait à être violé, une telle violation placerait les Etats-Unis dans la même situation exactement que s'il n'y avait jamais eu de traité³ ». Mais il ne reste pas moins qu'ils pourraient difficilement s'abstenir de porter dans une pareille hypothèse une condamnation d'ordre moral. En tout cas, le Pacte Briand-Kellogg semble assurer l'Europe

1. *L'Europe nouvelle*, Le pacte entre la France et l'Egypte, numéro du 25 août 1928.

2. Voyez son article dans *Europe nouvelle*, numéro du 25 août 1928.

3. Voyez *Europe nouvelle* numéro du 19 janvier 1929.

contre l'incompréhension complète et l'indifférence totale des Etats-Unis.

Illustrons ceci par un exemple concret. Si jamais les événements des premiers jours d'août 1914 venaient à se reproduire, si en d'autres mots l'Allemagne attaquait la France ou la Belgique au mépris du Pacte de la Société des Nations et des accords de Locarno, les Etats-Unis pourraient-ils rester immobiles ?

Une telle attaque constitue *ipso facto* une violation du pacte Briand-Kellogg en bas duquel figure la signature des Etats-Unis et dans l'élaboration duquel ils ont joué le plus grand rôle. Il serait inconcevable alors qu'ils puissent rester sans protester et l'on ne peut concevoir non plus qu'une Nation comme les Etats-Unis d'Amérique s'en tiendrait à une protestation verbale sans faire le moindre acte. « Il faut convenir alors, disait M. de Lapradelle que dans le Pacte de Paris, étant donné l'attitude antérieure des Etats-Unis (et uniquement pour cette raison) il y a « plus » et que dans le Pacte de la Société des Nations et que dans l'accord de Locarno¹ » mais ce « plus » devient un « rien du tout » si les Etats-Unis d'Amérique refusent de collaborer avec le reste des puissances signataires pour faire de ce Pacte nouveau une réalité.

Car quoique l'on pense, le Pacte Briand-Kellogg demeure une résolution pieuse, une déclaration solennelle et pour qu'il devienne une réalité, il faut qu'il soit complété par des conventions aux termes desquelles les Puissances signataires organisent les moyens pacifiques pour le règlement de « tous » les conflits et s'engagent fermement à agir contre l'Etat qui recourrait à la guerre en tant qu'instrument national. Il faut, d'autre part, que ces puissances diminuent leurs armements jusqu'aux limites des besoins de leur légitime défense et de l'exécution des obligations communes. Bref, une politique d'arbitrage, de sécurité et de réduction des armements devrait être la conséquence du Pacte général de renonciation à la guerre.

M. Briand qui ne considère pas le nouveau Pacte comme dépourvu de toute utilité pratique, reconnaît néanmoins que

1. Cours professé à l'Institut des Hautes Etudes internationales et Centre européen de la Dotation Carnégie, 1928-1929.

le défaut de sanction constitue une lacune grave, qu'il faudrait combler. Dans son discours prononcé à Genève, le 5 septembre 1929 devant la 16^e Assemblée de la Société des Nations, il disait : « Nous avons condamné la guerre et elle est désormais considérée comme un crime, alors que jusqu'à ces dernières années cette guerre maudite de tous demeurait encore, je ne dirais pas légale, mais licite. On a fini par la prendre à la gorge, par la clouer au pilori. Cela, c'est bien, c'est une forte barrière morale, mais qui oserait dire que lorsqu'une pareille condamnation est prononcée par une institution comme la Société des Nations, celle-ci a terminé son œuvre ? Non, Messieurs, tant que la Société des Nations ayant condamné le crime n'aura pas pris toutes les précautions possibles pour le prévenir, et, s'il est commis, pour le réprimer, elle n'aura pas accompli tout son devoir... Il n'y a pas de Société digne de ce nom qui, prenant des précautions contre les délits et les crimes, se refuse le droit et se dérobe au devoir de les punir. Il est inadmissible qu'à un moment donné la Société des Nations ne cherche pas à combler cette lacune. Il est impossible qu'avant longtemps elle ne puisse se tourner vers les peuples et leur dire : vous avez mis votre confiance en moi. J'estime l'avoir méritée désormais tout entière, car maintenant la Société des Nations ne se contentera pas de maudire la guerre et de la flétrir, elle s'est constitué un bras séculier pour punir celui qui le susciterait. C'est dans cet ordre d'idée qu'il faut travailler constamment avec la ferme résolution de réussir ».

Malheureusement, le Sénat américain est hostile à toute idée de renforcer le Pacte Briand-Kellogg aux moyens de sanctions. D'autre part, l'attitude du Sénat américain de ratifier sans délai le Pacte Briand-Kellogg pour mieux se consacrer à l'étude d'un programme d'accroissement d'armements navals est loin d'être un exemple bienfaisant. La politique de paix et la politique de surarmement sont deux choses qui s'excluent¹.

1. *Europe nouvelle*, Politique du Pacte ou politique des croiseurs, numéro du 19 janvier 1929.

CHAPITRE III

NOUVEAUX EFFORTS EN MATIERE D'ARBITRAGE DE SECURITE ET DU DESARMEMENT

Section I

Création et travaux du Comité d'arbitrage et de sécurité.

A) *Création du « Comité d'arbitrage et de sécurité ».*

La 8^e Assemblée a lié de nouveau la question du désarmement à celle de l'arbitrage et de la sécurité; l'alinéa 5 de la résolution adoptée par cette Assemblée posa le principe de la création d'un Comité « d'arbitrage et de sécurité » composé des représentants de tous les Etats qui siègent à la Commission préparatoire du désarmement, et qui aurait pour mission de poursuivre sous les indications et en étroite collaboration avec celle-ci, « l'étude des mesures susceptibles de donner à tous les Etats les garanties d'arbitrage et de sécurité nécessaires pour pouvoir fixer le niveau de leurs armements aux chiffres les plus bas¹ ? »

La Commission préparatoire du désarmement tint sa 4^e Session à Genève du 30 novembre au 3 décembre. Une délégation de l'Union des Républiques soviétiques socialistes russes assista pour la première fois aux débats de la Commission. Le principal point de l'ordre du jour de la Commission préparatoire visait la constitution du Comité d'arbitrage et de sécurité », celui-ci fut constitué à la séance du 30 novembre 1927 et il se réunit aussitôt et élut pour Président M. Bénès Ministre des Affaires étrangères de la Tchécoslovaquie. Dans cette première réunion, il se borna à se saisir du programme

1. *Supra* (chapitre I, 4^e partie).

établi par l'Assemblée de la Société des Nations et des Directives que lui transmettait la Commission préparatoire.

L'Assemblée lui avait donné pour mission de rechercher les mesures propres « à provoquer, à généraliser et à coordonner les accords particuliers ou collectifs d'arbitrage et de sécurité » ainsi que « les moyens à employer par les organes de la Société des Nations pour mettre les membres de la Société en mesure d'exécuter les obligations leur incombant, en vertu de différents articles du Pacte » Il désigna en outre trois rapporteurs : M. Holsti, délégué de la Finlande pour les questions relatives à l'arbitrage et à la conciliation; M. Politis, délégué de la Grèce pour les accords de la sécurité et M. Rutgers, délégué des Pays-Bas pour l'examen des articles du Pacte¹ et il leur demanda d'étudier ces questions et de lui présenter leurs rapports ultérieurement.

Le Comité d'arbitrage et de sécurité comprenait les représentants de tous les Etats qui font partie de la Commission préparatoire de la Conférence du désarmement, à l'exception des Etats-Unis dont le délégué rappela lors de la création du Comité « l'attitude historique » de son pays.

En face des problèmes politiques de l'Europe cette attitude est simple, dit-il, Elle consiste à laisser ces questions aux Etats européens et à ne pas nous mêler des affaires qui les regardent spécialement. Il ajouta que son Gouvernement examinerait d'ailleurs avec attention les propositions que pourrait faire par la suite le Comité d'arbitrage et de sécurité. Le délégué de l'Union des Républiques socialistes soviétiques russes fit savoir qu'il était autorisé à siéger dans le Comité à titre d'observateur².

B) *Travaux du Comité d'arbitrage et de sécurité*

Le 6 janvier 1928, le Président du Comité, M. Bénès, réunissait à Prague les trois rapporteurs du Comité, MM. Holsti,

1. Articles 10, 11 et 16 du Pacte y compris les questions des communications de la Société des Nations en temps de crise et de l'Assistance financières à l'Etat victime d'une agression.

2. *L'année de la Société des Nations* (1^{er} octobre 1927-3 septembre 1928). Brochure publiée par la Section d'Information du Secrétariat de la S. D. N., p. 37.

Politis et Rutgers pour leur permettre de coordonner leurs travaux en collaboration avec lui. Ces travaux furent présentés au Comité dans sa deuxième session (20 février / mars 1928) sous forme de trois mémoranda :

1^o le mémorandum sur l'arbitrage et la conciliation, présenté par M. Holsti;

2^o le mémorandum sur les questions relatives à la sécurité, présenté par M. Politis;

3^o le mémorandum sur les articles 10, 11 et 16 du Pacte présenté par M. Rutgers.

Les rapporteurs se sont appliqués à tenir compte dans toute la mesure du possible des propositions et observations envoyées par les divers Gouvernements (Suédois, Norvégien, Belge, Britannique et Allemand), et leur mémoranda très étudiés ont servi de base aux discussions et aux travaux du Comité et notamment à la préparation par la suite des conventions et des traités types recommandés à l'adoption des Etats. C'est pourquoi il faut en dire quelques mots.

Ces trois rapports sont précédés d'une note introductive de M. Bénès qui définit l'esprit qui a inspiré leurs rédacteurs.

« Dans le mémorandum l'on trouvera ci-après, les rapporteurs se sont efforcés de profiter des renseignements de l'expérience et de ne pas perdre de vue les possibilités de l'heure. Ils ont compris ce que le Comité attend d'eux; ce ne sont pas des opinions arrêtées ni un système d'ensemble de solutions mais uniquement des indications et des suggestions propres à orienter et faciliter ces travaux ultérieurs. Ils ont évité avec soin l'emploi de formules générales partrop rigides. Ils ont recherché des éléments de solution exclusivement dans le cadre et l'esprit du Pacte de la Société des Nations sans aucune modification de son texte; ils ont eu enfin conscience que, pour atteindre le but poursuivi, l'œuvre envisagée devra être entreprise avec le souci d'augmenter la confiance entre les peuples et de permettre aux organes de la Société des Nations de s'acquitter de leur tâche et de leur responsabilité ».

La note introductive indiquait également que les recherches du Président et des rapporteurs du Comité les avaient amenés à la conclusion que le Pacte de la Société des Nations crée une sécurité dont il convient de reconnaître toute la portée;

ces articles sont susceptibles d'une application telle qu'ils peuvent dans la plupart des cas prévenir la guerre et que la commune volonté de paix des Etats peut s'exercer d'autant plus efficacement dans le cadre du Pacte que celui-ci ne fournit pas un code de procédure rigide pour le règlement des crises internationales. « S'il est actuellement impossible, ajoutait la note introductive, d'établir à l'avance une liste complète des mesures que pourrait prendre le Conseil pour maintenir la paix, il apparaît néanmoins que les querelles internationales sont de plus en plus entourées d'un réseau de mesures préventives et que l'évolution se fait de plus en plus dans le sens d'un perfectionnement des méthodes employées par le Conseil dans le cadre du Pacte; qu'ainsi une situation tout à fait différente de celle qui existait avant l'établissement de la Société des Nations a été créée et, que le recours à la guerre sans qu'une responsabilité éclate à tous les yeux devient de plus en plus difficile à concevoir ».

1. Mémoire de M. Holsti sur l'arbitrage et la conciliation².

— La tâche confiée par le Comité d'arbitrage et de sécurité à M. Holsti était d'étudier les mesures susceptibles de permettre à la Société des Nations de provoquer, de généraliser et de condenser les accords particuliers ou collectifs d'arbitrage ou de conciliation »; le terme « arbitrage » comprenant aussi le règlement judiciaire, c'est-à-dire la solution des différends par la Cour permanente de justice internationale.

Le mémoire Holsti commence par exposer l'état présent de l'arbitrage et de la conciliation. Il constate l'augmentation très remarquable du nombre des traités conclus entre deux Etats ou petits groupes d'Etats et prévoyant le règlement pacifique des différends. Cette évolution a été également remarquable en ce qui concerne à la fois les méthodes de procédures et le nombre des questions jugées susceptibles d'être résolues par voie d'arbitrage ou de conciliation. Mais le mémoire faisait remarquer que le degré de sécurité internationale ne saurait être mesuré par le

1. Voyez le document (C. A. S., 10) (Genève, 6 février 1928, p. 5 et 6).

2. §§ 17 à 51 du document C. A. S., 10 de la S. D. N.

nombre des traités conclu « car la valeur d'un traité d'arbitrage au point de vue de la sécurité générale dépend nécessairement de l'importance des Etats liés par ce traité et de la mesure dans laquelle les relations entre les Etats sont susceptibles de mettre en danger la paix du monde, et que d'autre part, l'absence d'arrangement spéciaux en vue du règlement pacifique des différends entre ces Etats particuliers ne présente pas d'importance au point de vue de la sécurité si ces Etats se trouvent dans une situation telle qu'un différend survenant entre eux serait difficilement susceptible de produire des conséquences graves ».

Rien de plus juste et on n'a pas besoin de démontrer qu'un traité d'arbitrage et de conciliation signé entre l'Allemagne et la Pologne par exemple a infiniment plus de valeur au point de vue de la sécurité et de la paix générale qu'un traité de même nature conclu entre l'Allemagne et le Salvador et Costa-Rica.

Le rapporteur signalait en outre que le développement de l'arbitrage et de la conciliation est dû en grande partie non seulement à l'influence du Pacte et aux mesures positives prises par les organes de la Société des Nations, mais encore aux discussions actives qui se sont déroulées sur ces questions notamment à l'Assemblée de la Société des Nations même alors que l'on n'a pas adopté de propositions positives. « Il semble, disait M. Holsti, que le seul fait de poursuivre cette discussion continuera à exercer une influence dans le même sens, surtout pour autant que cette discussion permettra aux deux Etats de profiter aisément de l'expérience de certains Etats, et amènera la formation d'une opinion générale quant à l'opportunité des méthodes particulières de procédure, puis le rapporteur suggérerait des mesures plus positives pour développer l'arbitrage et la conciliation.

En ce qui concerne le développement de l'arbitrage, le rapporteur prévoit trois solutions possibles :

A) l'une consisterait à recommander à l'attention des Gouvernements des traités types d'arbitrage d'étendue restreinte (bilatéraux ou régionaux).

B) la deuxième serait relative à l'extension de ces traités

à d'autres Etats avec le consentement des parties contractantes;

C) la troisième suggestion viserait la négociation d'un traité général ouvert à la signature de tous les Etats, membres ou non de la Société des Nations.

Mais le rapporteur reconnaissait tout de suite qu'un traité général de ce genre obtiendrait difficilement l'adhésion d'un grand nombre de Puissances; il estimait par contre qu'il serait plus utile que le Comité d'arbitrage et de sécurité élaborât un ou plusieurs modèles de traités particuliers d'arbitrage.

Enfin, comme moyen de favoriser l'acceptation de la clause facultative visant la compétence obligatoire de la Cour permanente de justice internationale, le rapporteur estimait qu'on pouvait formuler une recommandation partant d'une part que les traités généraux de toute nature devraient contenir, toutes les fois que cela serait possible, un article conférant à la Cour permanente la juridiction dans le cas de différends relatifs à l'interprétation ou de l'application des dits traités, et d'autre part, que les traités spéciaux d'arbitrage devraient renvoyer les différends d'ordre juridique à la Cour permanente plutôt qu'à d'autres formes de tribunal arbitral.

Le mémorandum Holsti a fait une large place à l'établissement de la procédure de conciliation; cette procédure n'a pas cessé de prendre un essor toujours croissant depuis la 3^e Assemblée (1922) qui avait établi un ensemble d'articles types et les avait recommandés à l'attention des Etats, et nous avons vu que cette procédure est une des pièces maîtresses des conventions de Locarno.

Les idées suivantes furent proposées par M. Holsti comme pouvant être à la base du système de conciliation.

1^o La conciliation serait prévue pour tous les litiges, exception faite de ceux réservés par d'autres traités à une autre procédure de règlement pacifique;

2^o La Commission de conciliation serait permanente. Elle comprendrait cinq membres dont trois neutres nommés d'un commun accord par les parties.

3^o La Commission de conciliation serait saisie par la requête de l'une ou l'autre des parties. Elle aurait à achever

ses travaux dans le délai de six mois. Elle élaborerait un rapport sur lequel les parties auraient à se prononcer dans un certain délai;

4^o Les parties devraient s'abstenir, durant tout le cours de la procédure, d'actes susceptibles d'aggraver le conflit et la Commission de conciliation pourrait leur indiquer les mesures provisoires nécessaires;

5^o La procédure de conciliation ne porte pas préjudice aux droits et obligations des membres de la Société, en vertu du Pacte de saisir le Conseil. Dans ce cas, il appartiendrait au Conseil d'arrêter s'il devrait attendre l'achèvement de la procédure devant la Commission de conciliation ou se saisir immédiatement du fond du litige.

Le dernier point s'efforce de coordonner les traités de conciliation et l'article 15 du Pacte. Le rapporteur expliquait qu'il y avait deux moyens pour arriver à cette coordination; le premier consiste à différer la requête au Conseil en vertu de l'article 15 jusqu'à ce que la procédure de conciliation prévue par le traité ait eu sa conclusion; l'autre moyen consiste à laisser entièrement au Conseil le soin de décider si, dans un cas particulier, il conviendrait que le Conseil se saisisse immédiatement du différend, au lieu que celui-ci soit soumis à la procédure de conciliation; c'est vers cette solution que penche le rapporteur dans le n^o 5 mentionné. « Lors donc, disait-il, en vertu d'une pareille disposition, il serait loisible à chacune des parties au différend de pourvoir à ce que le Conseil soit immédiatement saisi et, par là, d'exclure, retarder ou suspendre la procédure de conciliation. Mais cette stipulation ne pourrait fonder l'une des parties à résister arbitrairement et jusqu'au bout à une procédure de conciliation ou être interprétée comme de nature à permettre une ingérence dans cette procédure des pouvoirs arbitraux du Conseil. Il appartiendra à ce dernier d'apprécier s'il convient de donner suite à une requête tendant à l'examen immédiat du litige, semblable examen pouvant se justifier par exemple lorsque la procédure devant la Commission de conciliation est non seulement appelée à avorter mais encore devient une source de dangereux délais où se trouve susceptible de diminuer les possibilités de règlement heureux ».

Enfin, le rapporteur souligna que la question du règlement pacifique des conflits ne constitue qu'une partie seulement du problème plus large de l'organisation de la sécurité. « Quelle que soit leur valeur en soi, faisait-il très justement remarquer, l'arbitrage et la conciliation atteignent leur plus haut degré d'importance, au point de vue de la sécurité, lorsque, comme dans le cas des traités de Locarno, ils constituent l'élément central d'un accord de sécurité ».

2. Mémoire Politis sur les questions relatives à la sécurité. — Le rapporteur constatait que la sécurité selon le Pacte de la Société des Nations comporte trop d'aléas pour que les Etats qui se croient menacés puissent se décider, dans l'état actuel des choses « à diminuer de manière importante les garanties que, pour leur sécurité, ils trouvent dans leurs armements. Il constatait aussi qu'il y avait alors en vigueur quatre-vingt-cinq traités de conciliation ou d'arbitrage enregistrés par la Société des Nations dont la plupart s'inspirent des idées préconisées par le Pacte de cette Société² et que ces traités impliquaient trente-huit Etats dont vingt-quatre d'Europe et qu'il y avait en outre quatorze Etats³ dont 12 d'Europe qui étaient liés par la clause facultative de la compétence obligatoire de la Cour permanente de justice internationale. D'autre part, il y avait douze traités particuliers de non-agression; trois accords de garantie unilatéral et trois accords de respect unilatéral de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale de certains pays dont la plupart collectif et qu'il y avait en outre quinze traités de collaboration politique n'allant pas jusqu'à l'alliance ni la garantie, trois accords établissant les zones neutralisées et enfin quinze traités particuliers de garantie sous forme d'alliance, d'accord militaire ou de pacte d'amitié et de coopération et un traité collectif entre cinq Etats de non-agression et de garantie.

1. Voyez les §§ 52 à 108 du document C. A. S. 10 (Genève, 6 février 1928).

2. Ce chiffre se rapporte à l'état de choses existant au 1^{er} février 1928.

3. Ce nombre s'élève maintenant à 15 depuis que l'Allemagne a déposé à Genève les instruments de ratification de la clause facultative.

Ayant dressé ainsi le « bilan de la sécurité existante » M. Politis répartissait les accords en vigueur en huit principales catégories.

- 1° les accords collectifs régionaux de non-agression, de règlement pacifiques et d'assistance mutuelle;
- 2° les accords particuliers de même nature;
- 3° les accords de non-agression;
- 4° les accords collectifs de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire;
- 5° les accords particuliers de même nature;
- 6° les accords d'arbitrage;
- 7° les accords de conciliation;
- 8° les accords de simple collaboration politique.

M. Politis concluait ensuite que « la valeur de l'accord le plus complet quant à son contenu et le plus important quant à la qualité des contractants demeure essentiellement relative, car, disait-il, l'efficacité de la sécurité qu'il paraît donner aux Etats qui l'ont conclu dépendra en fait, plus ou moins de l'état de sécurité où se trouvent des Etats tiers ayant avec eux des liens d'une solidarité géographique ou autre plus ou moins grande. La sécurité des premiers est fonction de celle des seconds, de telle sorte que la sécurité des uns et des autres ne sera pratiquement garantie, à défaut d'un pacte général qui, par une série de pactes régionaux se complétant réciproquement et formant un ensemble harmonieux dans le cadre de la Société des Nations dont le système de protection serait de la sorte complété et renforcé.

« Tant qu'il n'en sera pas ainsi, ajoutait-il, la sécurité de certains Etats restera trop précaire pour qu'ils puissent consentir à une réduction sérieuse de leurs armements ».

M. Politis suggéra comme mesure pratique en vue d'augmenter les garanties de sécurité la conclusion des pactes régionaux de non-agression de règlement pacifique et d'assurance mutuelle (type Locarno), ou seulement de non-agression par contre l'élaboration d'un traité général, valable pour tous les Etats membres de la Société des Nations devrait être provisoirement exclu. La meilleure méthode de favoriser la conclusion de tels accords régionaux consisterait en l'établissement des modèles de traités d'une grande souplesse dont

chacun serait ensuite libre de s'inspirer dans des négociations éventuelles avec ses voisins.

Ces modèles de traité doivent prévoir le meilleur règlement possible des diverses questions dont la solution peut contribuer à assurer aux Etats d'une région donnée toute la sécurité actuelle concevable.

Parmi ces questions, disait le mémorandum Politis, il en est trois à tel point essentielles qu'elles devraient toujours être réglées dans un pacte régional de sécurité pour qu'il puisse atteindre son but. Ce sont :

1° l'exclusion du recours à la force;

2° l'organisation de procédures pacifiques pour le règlement de tous les différends; et

3° l'établissement d'un système d'assistance mutuelle en liaison avec les attributions du Conseil et de la Société des Nations¹.

Pour provoquer la conclusion des Pactes régionaux, le mémorandum Politis soulignait enfin l'utilité d'une résolution de l'Assemblée à sa prochaine session, invitant le Conseil à étudier la possibilité de prêter ses bons offices aux Etats qui désireraient conclure avec d'autres Etats un pacte de sécurité.

3. Mémorandum Rutgers. Etudes des articles 10, 11 et 16 du Pacte de la Société des Nations². — Le troisième et dernier mémorandum se rapporte à l'étude des articles 10, 11 et 16 du Pacte; l'objet de l'étude de ces articles serait « d'expliquer les possibilités qu'ils offrent, sans rien ajouter ni retrancher aux obligations des membres de la Société des Nations et sans plus se livrer à une interprétation du Pacte ».

1. Les autres questions qui peuvent être comprises dans un pacte régional de sécurité sont : 1° l'établissement de zones démilitarisées entre les territoires des Etats portés à un pacte régional; 2° l'établissement de mesures appropriées pour agir contre l'Etat qui refuse d'accepter le règlement pacifique ou d'exécuter la décision intervenue sans toutefois recourir à la force; 3° l'organisation des concours économiques, financiers et militaires; 4° la liaison des traités régionaux avec la réduction des armements des pays contractants; 5° l'adhésion éventuelle des Etats tiers; 6° la coordination des traités régionaux entre eux et avec le pacte de la Société des Nations; 7° garantie du statut territorial des parties contractantes.

2. Voyez §§ 108-218 du document C. A. S. 10 (Genève, 9 février 1928).

L'article 10 devrait être étudié au point de vue des critères, permettant d'établir une présomption d'agression.

L'article 11 devrait être examiné dans les mêmes conditions, principalement au point de vue de l'Assistance financière aux Etats victimes d'agression des mesures permettant d'établir une présomption d'agression et de procédure du Conseil en cette nature et enfin, en ce qui concerne la question de justification des Etats non membres de la Société.

On a justement critiqué cette délimitation arbitraire des articles du Pacte qui devaient faire l'objet d'études de M. Rutgen. « Si l'étude des articles 10, 11 et 16 était d'une indiscutable opportunité, écrivait M. Charles Rousseau, il est vraiment paradoxal d'avoir volontairement laissé de côté l'article 15, qui au point de vue de règlement des conflits est au moins aussi important que l'article 11¹ ».

En ce qui concerne l'article 10 le mémorandum Rutgen exposait qu'une définition rigide et stricte de l'expression « agression » ne serait pas sans danger « puisqu'elle pourrait obliger le Conseil et les membres de la Société à se prononcer sur une rupture du Pacte et à mettre en action les sanctions à un moment qu'il serait préférable de ne pas prendre encore des mesures coercitives. Elle risquerait, en outre, d'établir des critères qui, dans une situation imprévue, conduiraient à qualifier d'agresseur l'Etat qui, en réalité, ne serait pas responsable des hostilités.

En ce qui concerne l'article 11 du Pacte, le mémorandum donnait des indications précieuses qui consacraient des interprétations déjà dégagées par la doctrine aussi bien que par la pratique des années précédentes. En voici l'essentiel :

« L'article 11 embrasse tous cas de conflits armés; sa portée est à cet égard plus grande que celle des articles 10, 16 et 17 du Pacte qui n'envisagent que quelques-uns des conflits armés tombant sous le coup de l'article ».

Les moyens d'action de la Société sont des plus larges; les termes très généraux de l'article 11 permettent d'envisager toutes les mesures appropriées; le Conseil pourra choisir

1. Les travaux du Comité d'arbitrage et de sécurité et l'interprétation du Pacte de la Société des Nations, dans la *Revue générale de droit international public* numéros de juin-juillet-août 1928, p. 391.

à sa discrétion les mesures qui lui semblent utiles. On ne peut pas énumérer toutes ces mesures, les précédentes guideront le Conseil dans une large mesure et son expérience augmentera au fur et à mesure de son activité pratique.

L'action du Conseil en vertu de l'article 11, suppose que le Conseil a été saisi de la question par un membre de la Société, mais il n'est pas nécessaire que ce soit une des parties en conflit. Le Conseil ne doit pas s'immiscer dans des conflits sans raison sérieuse et tant qu'il y a chance qu'un règlement à l'amiable puisse être espéré, même si la menace de guerre ne présente pas un caractère pressant il peut être utile, quand la situation est susceptible de s'aggraver, d'attirer l'attention des parties sur les obligations qu'elles ont contractées en vertu du Pacte et d'insister auprès d'elles pour qu'elles s'abstiennent de tout acte qui pourrait augmenter la tension.

L'article 11 reste applicable lorsque la procédure de l'article 15 a été épuisée. Si malgré toutes les mesures recommandées par le Conseil en vertu de l'article 11, le recours à la guerre se produit; il est probable que cette activité du Conseil aura permis de déterminer quel est l'Etat agresseur ».

Sur l'article 16, le mémorandum rappela que tous les amendements à cet article voté par l'assemblée en 1921 ne sont pas entrés en vigueur parce qu'il leur manquait la ratification de quelques membres du Conseil, de sorte que l'ancien texte demeure toujours en vigueur, et qu'il serait désirable de mettre fin à cet état soit en notifiant ces amendements, soit en les abandonnant définitivement.

En ce qui concerne l'interprétation de cet article, le mémorandum reconnaissait qu'il y aurait un certain danger à fixer dans des formules immuables les mesures qu'on pourrait prendre en vertu de ces textes.

A propos des sanctions militaires de l'article 16, le rapporteur disait que leur préparation ne paraît pas favorable au développement de la confiance mutuelle entre les Etats membres de la Société des Nations, si, en même temps, ne sont pas organisées des procédures pacifiques propres à régler tous les différends internationaux et si, en outre il n'existe pas une entente générale sur la réduction et la limitation des armements ».

C'est là une raison d'opportunité; la plupart des membres de la Société des Nations demeurent en effet hostiles à tout développement des sanctions militaires de l'article 16 et au principe même de ces sanctions.

Le mémorandum de M. Ruters s'occupait aussi de deux autres questions :

1^o Les communications de la Société des Nations en temps de crise et;

2^o L'étude d'un plan d'assistance financière aux Etats menacés ou victimes d'agression.

La première question ne se rapporte pas seulement à l'application de l'article 16, mais aussi à d'autres articles du Pacte, 10, 15 et 17 par exemple. « L'action efficace du Conseil, en vertu de ces articles, disait le rapporteur, dépend beaucoup de la possibilité de sa réunion rapide. Plus rapide sera la réunion du Conseil, plus rapide aussi sera son intervention pour maintenir ou rétablir la paix. C'est un facteur important de sécurité ». Mais le rapporteur faisait remarquer tout de suite que la réunion rapide du Conseil n'est pas le seul point important. D'une façon générale, il y a lieu d'assurer par les voies les plus rapides :

1^o L'appel d'un membre de la Société à celle-ci;

2^o La communication du secrétaire général avec les membres en Conseil;

3^o La communication du secrétaire général avec le Président du Conseil.

4^o La communication du Président du Conseil et du secrétaire général avec les Etats intéressés.

5^o La réunion des membres du Conseil à Genève ou dans un autre lieu et;

6^o Le transport sur les lieux des missions spéciales du Conseil.

Toutes ces questions, sauf les deux dernières sont d'ordre télégraphique et téléphonique avec ou sans fil.

Le rapporteur exposait que les premières études faites par la Commission consultative des communications et du transit sur cette question de la communication de la Société des Nations en cas de crises, avaient déjà abouti à des propositions précises qui ont reçu l'assentiment des administra-

tions intéressées, mais que le Conseil de la Société des Nations a voulu faire davantage et sur sa demande, la commission du transit étudie la possibilité de doter la Société des Nations des moyens de communications aériens indépendants, ainsi que la création d'un poste radiographique de la Société, lui permettant de communiquer par ses propres moyens avec le plus grand nombre possible des membres de la Société.

Quant à l'étude du plan d'assistance financière aux Etats victimes d'agression, le rapporteur expose tout d'abord les travaux déjà accomplis en la matière par le Comité financier de la Société des Nations et qui étaient résumés dans un plan élaboré par celle-ci. En voici les principaux traits :

L'Etat victime d'une agression sera assisté par l'intervention de la Société des Nations en vue d'obtenir de la manière ordinaire un crédit sur le marché monétaire. L'assistance financière consisterait donc dans une garantie de l'emprunt à placer, garantie qui serait donnée par les Etats participants au plan d'assistance financière. La convention qui établissait le plan fixerait un maximum de garantie qui pourrait être celle de leurs contributions à la Société.

Les signataires de la convention déposeraient auprès du secrétaire général ou des Commissions financières (à désigner par le Conseil) des « bons généraux » de garantie, et lorsqu'un Etat attaqué, partie à la convention, demandera l'assistance financière prévue par la convention, le Conseil sur l'avis du Comité financier décidera de la mesure et, de la manière, dont cette demande sera satisfaite, et fixera le montant de l'emprunt.

Dans ce but, les signataires échangeront les bons généraux pour des « bons spécifiques de garantie » du montant requis, mais ne dépasseront pas le total de leur garantie.

Le mémorandum de M. Rutgers faisait ressortir que le système projeté par le Comité financier pour faire opérer le plan d'assistance au profit d'un Etat victime d'agression repose sur deux actions conjuguées :

1° L'action du Conseil qui déciderait que l'assistance financière prévue sera donnée à un Etat attaqué, et;

2° L'action de chaque Etat signataire de la convention d'assistance financière qui devrait intervenir pour échanger les bons généraux de garantie contre des « bons spécifiques » de garantie.

Or, le Conseil en décidant que l'assistance financière serait donnée à tel Etat préjugé en même temps que cet Etat est la victime d'agression, il détermine aussi l'agresseur. Tandis que dans l'application des sanctions économiques et financières de l'article 16, alinéa 1^{er} du Pacte de la Société des Nations, il appartient aux différents membres de la Société des Nations de décider s'il y a lieu à rupture de pacte et, dans ce cas, quel est l'agresseur coupable de cette rupture.

Est-il possible d'avoir deux systèmes pour la détermination de l'agresseur au sens de l'article 16, un pour l'application des sanctions économiques et financières contre l'agresseur, et l'autre pour l'assistance financière à donner à l'Etat victime d'agression ?

Un tel état de choses amenait inévitablement à des solutions absurdes et contradictoires. « On ne peut imaginer, disait le memorandum Rutgen qu'un Etat étant arrivé à une décision sur la question de savoir s'il y a agression au sens de l'article 16, et qui est l'agresseur, que ce même Etat coopérera à prêter une assistance financière à un Etat qu'il ne peut reconnaître comme attaqué; jamais un Etat sur l'injonction du Conseil ne prêter son assistance financière à l'Etat qu'il considère comme l'agresseur et, contre lequel il applique des sanctions économiques ou militaires. Et encore moins, peut-on imaginer que, de son gré, un Etat donnera son assistance militaire à l'un des deux combattants et son assistance financière à l'autre, parce que les caractères d'agression ne sont pas les mêmes ».

Le memorandum insiste alors sur la nécessité d'établir un rapport inéluctable entre le système d'assistance financière et l'application de l'article 16.

C) *Critique des trois mémoranda*

La valeur des trois mémorandums ci-dessus analysés est indéniable; leurs auteurs ont agi non pas comme des théoriciens chargés d'une besogne académique, mais comme de parfaits praticiens soucieux avant tout d'établir la sécurité sur des bases solides en tenant compte des circonstances, et des situations extrêmement divergentes. C'est pour cette raison, qu'en matière d'arbitrage et de la sécurité MM. Holsti et Politis suggéraient l'adoption du plan des traités et des conventions régionales et non plus générales. L'expérience des dernières années a révélé en effet, que seules les solutions régionales dans ces questions sont capables de réussir.

« Après les deux essais faits sans succès en 1923 et 1924, disait M. Politis dans son mémorandum, il serait non seulement vain au point de vue pratique, mais dangereux pour le prestige de la Société des Nations d'en faire un troisième : les objections soulevées par les tentatives antérieures subsistent¹ ». L'étude des articles du Pacte (le mémorandum Rutger) quoi qu'il n'apporte rien de nouveau puisque l'objet de l'étude du rapporteur était limité d'avance et ne devait ni ajouter, ni retrancher aux obligations des membres de la Société des Nations et ne pas se livrer davantage à une interprétation du Pacte » n'en contient pas moins des indications de valeur sur l'application pratique des articles 10, 11 et 16.

Ces mémoranda accompagnés de la note introductrice furent présentés par M. Benès, Président du Comité d'arbitrage et de sécurité à la deuxième séance de ce Comité tenue à Genève du 20 février au 7 mai 1928.

Après avoir discuté les idées contenues dans ces documents, le Comité confia à un Comité de rédaction le soin de préparer un certain nombre de modèles de traités de conciliation d'arbitrage, de non-agression et d'assistance mutuelle, ainsi que divers projets de résolutions.

1. Voyez § 65 du document C. A. S. 10.,

D) *Les traités et conventions « types » préparés par le Comité d'arbitrage et de sécurité*

Les modèles de traités présentés par le Comité de rédaction furent approuvés en première lecture et le Comité décida de procéder à leur deuxième lecture au cours d'une troisième session. Entre les deux sessions, les textes adoptés en première lecture furent communiqués aux fins d'examen à tous les Gouvernements. La III^e session fut tenue à Genève du 27 juin au 4 juillet 1928. Avant cette session, le Comité d'arbitrage et de sécurité a procédé à la deuxième lecture des textes élaborés dans la session précédente; il y a joint trois modèles de conventions bilatérales de règlement pacifique différentes, et il a adopté en outre un modèle de traité destiné à donner suite aux suggestions proposées par certains Etats en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre¹.

Voici la liste des textes préparés par le Comité d'arbitrage et de sécurité :

1^o Trois modèles de conventions générales de règlement pacifique des différends internationaux;

2^o Trois modèles de conventions bilatérales établies sur le même type que les précédentes;

3^o dans le même ordre d'idée et afin de faciliter aux Etats l'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale, le Comité rédigea une résolution spéciale que l'Assemblée de la Société des Nations pourrait décider de transmettre aux Etats;

4^o trois modèles de traités de non-agression et d'assistance mutuelle;

5^o en outre, afin de donner vie à ces différents traités ou d'en faciliter la négociation et la conclusion, le Comité organisa, sous forme de résolutions spéciales qui seraient soumises à l'Assemblée, une procédure de médiation du Conseil de la Société des Nations sous forme d'offre de « bons offices » dans certaines conditions;

1. Rapport du Comité d'arbitrage et de sécurité sur les travaux de sa 3^e session (A. 20, 1928, IX), Genève le 5 juillet 1928, p. 5.

6° A des différents textes, il faut joindre un « modèle de traité en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre » élaborés à la demande de la délégation allemande et sur ses suggestions¹.

1. Résumé des conventions « types » pour le règlement pacifique des différends internationaux. — Le Comité élabore trois modèles de conventions générales (*A*, *B*, *C*) et trois modèles de conventions bilatérales, conçus sur le même type que les premiers; entre ces deux groupes, la différence est une différence de degré et non pas de nature, nous nous bornons donc à résumer brièvement les dispositions des trois premières conventions.

Les deux conventions générales (*A* et *B*) prévoient l'arbitrage ainsi que la conciliation; la troisième (*C*) prévoit exclusivement la procédure de conciliation. Ainsi ces trois conventions offrent une variété suffisante pour s'adapter aux désirs et aux possibilités des divers Gouvernements². Elle ne portent nullement atteinte aux obligations générales spéciales de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire déjà existantes et ne visent à régler que les seuls litiges qui ne tomberaient pas déjà sous le coup d'autres conventions³.

a) **Convention A.** — A la base de cette convention se trouve la distinction célèbre entre les litiges d'ordre juridique et ceux d'ordre non juridique ou politique. Les premiers sont définis comme ceux au sujet desquels les parties se contesteraient réciproquement un droit; c'est là la définition des Conventions de Locarno, qui, depuis, est entrée dans l'usage; les conflits d'ordre politique sont définis d'une

1. Voyez tous ces textes dans le rapport précité. D'autre part, le Comité rédigea à la suite du mémorandum Rutgers relatif à l'étude des articles 10, 11 et 16 du Pacte, une résolution recommandant notamment ces études à l'Assemblée de la S. D. N. comme contenant des « indications précieuses sur les possibilités qu'offrent les différents articles du Pacte et sur l'application qu'ils peuvent recevoir.

2. Rapport du Comité d'arbitrage et de sécurité sur les travaux de sa 3^e session. Note introductrice aux conventions de règlement pacifique.

3. *Ibid.*

manière négative; ce sont ceux au sujet desquels les parties ne se contesteront pas réciproquement un droit.

Les différends d'ordre juridique sont soumis facultativement à une procédure de conciliation préalable et obligatoirement à un règlement judiciaire ou arbitral; les parties ont le choix entre la Cour permanente de justice internationale et le recours à un tribunal arbitral, par voies de compromis. A défaut d'accord entre les parties sur le compromis ou à défaut de désignation d'arbitres et après un préavis de trois mois, l'une ou l'autre des parties aura la faculté de porter directement, par voie de requête, le différend devant la Cour permanente de justice internationale. (C'est exactement le système de l'article 16 des conventions d'arbitrage de Locarno; seulement il suffit d'un préavis d'un mois).

Les différends d'ordre non juridique sont soumis obligatoirement à une procédure de conciliation; la composition, le fonctionnement et le rôle de la Commission de conciliation prévue par les conventions (*A. B. C.*) sont, dans l'ensemble, la reproduction des stipulations des traités d'arbitrage et de conciliation de Locarno.

Si, dans le mois qui suivra la clôture des travaux de la Commission de conciliation, les parties ne se sont pas entendues, la question sera portée devant un tribunal arbitral constitué, sauf accord contraire des parties, de la manière suivante : le tribunal arbitral comprendra cinq membres; les parties en nommeront chacune un qui pourra être choisi parmi leurs nationaux respectifs. Les deux autres arbitres et le sur-arbitre seront choisis d'un commun accord parmi les ressortissants des tierces puissances. Si la nomination des membres du tribunal n'intervient pas dans un délai de trois mois à compter de la demande, adressée par l'une des parties à l'autre, de constituer un tribunal arbitral, et à défaut d'autres ententes, les nominations nécessaires seront confiées à une tierce puissance choisie d'un commun accord par les parties. Si l'accord ne s'établit pas à ce sujet, chaque partie désignera une puissance différente et les nominations seront faites de concert par les puissances ainsi choisies. Si enfin, dans un délai de trois mois, ces deux

puissances n'ont pas pu tomber d'accord, chacune d'elles présentera des candidats en nombre égal à celui des membres à désigner. Le sort déterminera ceux des candidats ainsi présentés qui seront admis¹.

b) **Convention B.** — La convention *B* est conçue sur le même principe que les conventions conclues à Locarno.

1° Les litiges d'ordre juridique sont portés devant la Cour permanente de justice internationale, sauf accord des parties pour recourir à un tribunal arbitral. Les règlements sont les mêmes que dans la convention *A*.

2° les autres litiges seront soumis obligatoirement à une procédure de conciliation et, si celle-ci échoue, ils seront portés devant le Conseil de la Société des Nations qui statuera, selon le cas, conformément aux articles 15 et 17 du Pacte de la Société des Nations.

c) **Convention C.** — Cette convention générale n'envisage que la procédure de conciliation, son fonctionnement et son rôle sont, dans l'ensemble, la reproduction des articles des conventions de Locarno, mais il est laissé plus de latitude aux parties; il est stipulé par exemple que la Commission de conciliation pourra être permanente ou spéciale, et, dans ce cas, la procédure adoptée pour la désignation des membres des Commissions de conciliation, en cas de désaccord des parties, est la même que celle que nous avons vue plus haut (dans la convention *A*), pour la nomination des membres du tribunal arbitral.

En ce qui concerne le fonctionnement des Commissions de conciliation, la Convention (*C*) stipulait d'une part, que la présence de tous les membres sera nécessaire lorsque la Commission aura à se prononcer sur les questions de fond et d'autre part qu'il ne sera pas indiqué dans le procès-verbal, si les décisions de la Commission ont été prises ou non à la majorité².

1. Cette procédure s'inspire des dispositions de la convention de La Haye du 18 octobre 1907 pour le règlement pacifique des conflits.

2. C'est la règle du secret très cher aux Latins; nous, nous savons par contre que la pratique anglo-saxonne permet à chaque magistrat de publier son opinion dissidente.

2. **Modèles des Pactes de sécurité (traités D. E. F.).** — Le Comité d'arbitrage et de sécurité a élaboré, en outre, trois modèles de traités d'une portée inégale, en vue d'assurer aux Etats qui les désirent, des garanties complémentaires de sécurité.

Ce sont deux projets de traités collectifs (traités *D* et *E*) et un modèle de traité bilatéral (traité *F*)

a) **Le traité D.** — Le modèle le plus important est le traité collectif : *D.*, il renferme les trois éléments suivants :

- 1^o engagement de non-agression;
- 2^o règlement pacifique des différends;
- 3^o assistance mutuelle.

Ce traité *D* comprend un préambule et 35 articles. Le préambule reproduit dans des termes analogues les préambules des conventions d'arbitrage Germano-Polonais et Germano-Tchécoslovaque signés à Locarno; ainsi on y trouve inséré que les droits établis par les traités ou résultant du droit des gens sont obligatoires pour les tribunaux internationaux, la reconnaissance que les droits appartenant à chaque Etat ne sauraient être modifiés que de son consentement; et la déclaration que la sincère observation, sous les auspices de la Société des Nations, des procédures pacifiques, permet d'arriver au règlement de tous les différends internationaux...

Les ressemblances avec les accords de Locarno sont visibles à plusieurs endroits : c'est ainsi que l'article 1^{er}, après avoir posé la règle suivante d'après laquelle les parties contractantes s'engageront à ne se livrer à aucune attaque ou invasion et à ne recourir en aucun cas à la guerre, contre une autre partie contractante, ajoute toutefois, que cette stipulation ne s'applique pas s'il s'agit :

1^o de l'exercice du droit de légitime défense, c'est-à-dire s'opposer à une violation de l'engagement pris dans l'alinéa 1^{er}.

2^o d'une action en application de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations;

3^o d'une action en raison d'une décision prise par l'Assemblée ou par le Conseil de la Société des Nations ou en application de l'article 15, alinéa 7 du Pacte de la Société des

Nations, pourvu que, dans ce dernier cas, cette action soit dirigée contre un Etat qui, le premier, s'est livré à une attaque¹.

L'article 2 du projet du traité comporte l'engagement par les signataires de résoudre tous leurs conflits par des procédures pacifiques lorsqu'ils n'auraient pu être résolus par les procédés diplomatiques ordinaires. Les articles 5 à 28 organisent cette procédure pacifique en reproduisant presque entièrement des dispositions du traité type d'arbitrage et de conciliation (convention *B*), que nous avons examiné plus haut.

L'article 3 du traité collectif *D* prévoit que, si l'une des parties contractantes estime qu'une violation de l'engagement de non-agression contenu dans l'article 1 a été, et est commise, elle portera immédiatement la question devant le Conseil de la Société des Nations, et, dès que celui-ci aura constaté qu'une telle violation a été commise, il en donnera sans délai, avis aux puissances signataires du présent traité, et, chacune d'elles s'engage à prêter en pareil cas, immédiatement son assistance à la puissance contre laquelle l'acte incriminé aura été dirigé. A Locarno, on a stipulé la même chose, mais on avait ajouté que, dans le cas d'une agression flagrante, les Etats signataires pourraient agir sans attendre l'intervention du Conseil (Pacte rhénan, article 4). Cependant, le modèle du traité *D* diffère du Pacte rhénan de Locarno sur plusieurs points, signalés dans le rapport du Comité d'arbitrage et de sécurité² :

Ces points sont les suivants :

- 1° Il ne prévoit pas de garanties d'Etat tiers;
- 2° Il ne vise pas le cas où les Etats non-membres de la Société des Nations participeraient au traité;
- 3° Il renferme, au sujet du règlement pacifique des différends, un certain nombre de dispositions qui, dans les accords de Locarno, ne figurent pas dans le Pacte rhénan mais dans les conventions annexées. (C'est là une question de pure forme).

1. Comparez avec l'article 2 du pacte rhénan.

2. Rapport de ce Comité sur les travaux de sa 3^e session, Genève le 5 juillet 1928 (A. 20, 1928, IX), p. 36-37.

4° Il ne renferme pas de clauses de garantie du maintien du *statu quo* territorial.

La deuxième différence est la plus importante, et le Comité d'arbitrage et de sécurité expliquait ainsi cette lacune :

« La garantie individuelle et collective du maintien du *statu quo* territorial, disait le rapport de ce Comité, constituerait évidemment, dans le modèle du traité envisagé, un élément de sécurité d'une très grande portée, mais le fait que certaines puissances, lors de la négociation d'un pareil traité, ne croiraient pas pouvoir accepter une telle clause, ne doit pas, selon l'opinion du Comité, empêcher la négociation d'aboutir, car la clause dont il s'agit n'est pas essentielle, il demeure, en effet, entendu que, conclu sous les auspices de la Société des Nations et dans le cadre de son Pacte, le traité suppose maintenir en pleine vigueur, dans les rapports des parties contractantes, le principe fondamental de l'article 10 du Pacte, ainsi que toutes autres dispositions du Pacte ».

e). **Les traités E. F.** — Le traité collectif de non-agression (traité E) et le traité bilatéral de non-agression (traité F), sont identiques à celui que nous venons de voir (traité D), mais, au lieu de contenir trois éléments, à savoir :

1° non-agression;

2° assistance mutuelle;

3° et règlement pacifique des conflits, ils n'en contiennent que deux seulement. Non-agression et règlement pacifique des différends. Les Etats qui ne croiraient pas pouvoir se lier par un traité comportant l'assistance mutuelle trouveraient ainsi dans les traités E et F des modèles correspondant mieux à leurs désirs.

Les efforts du Comité d'arbitrage et de sécurité, dans le sens des recommandations à l'Assemblée ne se bornèrent pas à la rédaction de ces conventions et traités; il recommanda, en outre, diverses résolutions relatives à la juridiction obligatoire de la Cour permanente de justice internationale, aux « bons offices du Conseil », aux articles du Pacte, (mémoire Rutgers), à « l'assistance financière et aux communications de la Société des Nations en temps de crise ».

Voici brièvement l'essence de deux projets de résolution relatives à la Cour et aux bons offices du Conseil.

Au sujet de la clause facultative de l'article 36 du statut de la Cour permanente de justice internationale, le projet de résolution exprima le vœu que les Etats qui n'ont pas encore adhéré à la clause facultative de l'article 36 du statut de la Cour permanente veuillent bien, à défaut d'adhésion pure et simple, examiner dans quelle mesure le souci de leurs intérêt leur permet d'adhérer aux réserves.

Et la résolution recommandée par le Comité à l'Assemblée au sujet des bons offices du Conseil, invita le Conseil de la Société des Nations « à informer tous les Etats membres de la Société que, au cas où, entre des Etats le besoin se fait sentir de renforcer la sécurité générale donnée par le Pacte de la Société des Nations, et de conclure, pour cette raison, un traité assurant le règlement pacifique de leurs différends éventuels et où les négociations relatives se heurtent à des difficultés, le Conseil, si le désir lui est exprimé — et après examen de la situation politique et en tenant compte de l'intérêt général de la paix — est prêt à mettre à la disposition des Etats intéressés les bons offices susceptibles d'être acceptés volontairement par eux et d'amener une heureuse issue des négociations.

Une résolution identique fut suggérée par le Comité afin d'inviter le Conseil à offrir aussi ses « bons offices » aux Etats membres de la Société des Nations désireux de conclure des Pactes de sécurité ».

Section II.

Travaux du comité d'arbitrage et de sécurité devant la IX^e assemblée (1928.)

A) *L'examen des travaux par la IX^e Assemblée.* — Tous les textes élaborés par le comité d'arbitrage et de sécurité furent

1. Voyez les autres projets de résolution, ainsi que le traité type en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre, dans le rapport du Comité, p. 54-71.

muniqués à la IX^e Assemblée de la Société des Nations qui se tenait au mois de septembre 1928.

L'Assemblée les soumettait à un examen approfondi; elle y apporta quelques changements qu'elle jugeait utiles.

L'Assemblée conserva les trois modèles de conventions bilatérales de règlement des différends que le Comité avait élaborés et elle ne changea presque rien aux modèles de traités de non-agression et d'assistance mutuelle (Pactes de sécurité E. F. D.), par une résolution spéciale, elle se déclara convaincue que l'adoption de ces traités « par les Etats intéressés contribuerait à augmenter les garanties de sécurité » et les recommanda à l'examen des Etats membres ou non de la Société des Nations en exprimant l'espoir « qu'ils pourraient servir utilement de base aux Etats désireux de conclure des traités de cette nature ».

L'Assemblée vota, en outre, les résolutions dites « des bons offices » suggérées par le Comité et qui invitaient le Conseil de la Société des Nations « à mettre à la disposition des Etats désireux de conclure des engagements relatifs aux règlements pacifiques de leurs différends éventuels ou un traité de non-agression (types E et F), ses bons offices susceptibles d'être acceptés volontairement par eux et d'amener une heureuse issue des négociations ».

De même la neuvième assemblée adopta la résolution proposée par le Comité d'arbitrage et de sécurité sur la juridiction obligatoire de la Cour permanente de justice internationale.

L'Assemblée adopta, en outre, comme suite aux études du Comité d'arbitrage et de sécurité sur les articles 10, 11 et 16 du Pacte une résolution recommandant notamment au Conseil : « Les études en question comme un élément utile qui, sans proposer une procédure rigide et complète en temps de crise et sans rien ajouter ni retrancher aux droits et aux devoirs des membres de la Société, donne des indications précieuses sur les possibilités qu'offrent les différents articles du Pacte et sur l'application qu'ils peuvent recevoir, et sans préjugé des modalités que l'infinie variété des cas rendrait nécessaires dans la pratique ».

L'assemblée décida également de recommander à l'examen des Gouvernements « le modèle du traité en vue de renforcer

les moyens de prévenir la guerre » élaboré sur l'initiative de la délégation allemande¹ au Comité d'arbitrage et de sécurité. Elle se déclara convaincue « que son adoption par un grand nombre d'Etats contribuerait à augmenter les garanties de sécurité » et elle exprima « l'espoir qu'il pourrait servir utilement de base aux Etats désireux de conclure un traité de cette nature ». Le but de ce traité est de faciliter la mission pacificatrice et conciliatrice du Conseil de la Société des Nations par des engagements préalables que prendraient volontairement les Etats.

En effet, aux termes de ce traité, les Etats contractants s'engagent, pour le cas où un différend s'élèverait entre eux, et où le Conseil de la Société des Nations en serait saisi, à accepter et à mettre à exécution les recommandations provisoires du Conseil ayant trait à l'objet même du litige et tendant à prévenir toutes mesures des parties susceptibles d'avoir une répercussion préjudiciable à l'exécution d'un arrangement à proposer par le Conseil (art. 1); d'autre part ces Etats s'engagent à s'abstenir de toutes mesures susceptibles d'aggraver ou d'étendre le différend (art. 2).

Pour le cas où les hostilités seraient déjà commencées, les parties contractantes prennent l'engagement de se conformer aux recommandations que le Conseil leur adresserait pour la cessation des hostilités en prescrivant notamment le retrait des forces qui auraient pénétré dans le territoire d'un autre Etat ou dans la zone démilitarisée (art. 3). Mais les changements les plus importants introduit par l'Assemblée aux travaux du Comité d'arbitrage et de sécurité fut la fusion en un seul « acte général », des projets de conventions générales de règlement pacifique des différends internationaux (conventions A, B et C). Cet « acte général » mérite qu'on s'y arrête un petit moment :

1. Au cours de la 2^e session du Comité d'arbitrage et de sécurité, la délégation allemande a présenté un ensemble de suggestions destinées à renforcer les moyens de prévenir la guerre. Suivant les déclarations du délégué allemand M. Von Simson, les vues de son Gouvernement seraient que la S. D. N. s'inspirât de ces suggestions pour arrêter certaines mesures qui aboutiraient à « augmenter la sécurité, en renforçant la confiance mutuelle et surtout en la renforçant par des moyens qui peuvent être réalisés rapidement ». Le Comité dans sa séance du 5 mars 1928 décida de nommer M. Rolin-Jacquemyns (Belgique), rappor-

B) *L'acte général de règlement pacifique des différends internationaux.*

Nous avons vu plus haut que le Comité d'arbitrage et de sécurité avait élaboré trois modèles de conventions générales pour le règlement pacifique des différends; l'une, la convention A, étendait le règlement judiciaire ou arbitral à tous les litiges sans distinction; elle prévoyait la juridiction de la Cour permanente de justice internationale pour les différends d'ordre juridique, et la procédure arbitrale en dernier lieu pour la question d'ordre non-juridique c'était la convention la plus parfaite de toutes, car que ce soit devant la Cour permanente de justice ou devant un tribunal arbitral, le différend finit toujours par être tranché définitivement. La deuxième convention B, prévoit la conciliation pour les différends politiques et la procédure arbitrale ou le règlement judiciaire par les questions juridiques; c'était déjà un échelon plus bas que le précédent, puisque la procédure de conciliation qui partage la solution des litiges avec la procédure du règlement judiciaire ou arbitrale peut ne pas aboutir à résoudre définitivement le différend, enfin la 3^e convention (C.) prévoit exclusivement une procédure de conciliation.

La 9^e Assemblée s'efforça d'établir entre ces trois conventions un lien qui faisait défaut; elle résolut ce problème en élaborant un seul acte général qui, reproduit dans les quatre chapitres qui le composent, les dispositions de ces trois conventions générales élaborées par le Comité d'arbitrage et de conciliation.

Le chapitre I de cet acte général, véritable code de la procédure internationale du règlement des litiges, est relatif à la conciliation; le chapitre II, au règlement judiciaire; le chapitre III au règlement arbitral; enfin dans le chapitre IV, consacré aux « dispositions générales », se trouvent réunies les dispositions générales et presque identiques qui figuraient

leur et le pria de préparer un memorandum en vue de la discussion de ces suggestions à la session prochaine (3^e); c'est après avoir étudié ces suggestions ainsi que le rapport de M. Jacquemyns que le Comité élaborait un modèle de traité relatif à la matière.

sous des formes diverses dans les trois conventions. Un Etat pourra donc limiter comme il le voudra, ses engagements aux termes de l'acte général, en adhérant, soit à l'Assemblée de l'Acte, soit seulement à deux ou trois de ces chapitres, par exemple aux chapitres I et IV ou I, II et IV, mais « les » parties contractantes ne pourront se prévaloir des adhésions d'autres parties que dans la mesure où elles-mêmes auront souscrit aux mêmes engagements¹.

L'acte général n'aura pas besoin de faire l'objet de négociations. Il n'aura pas besoin de recevoir de signature. Aussitôt que deux Etats auront notifié leur adhésion à l'Assemblée ou à une partie de l'acte, il entrera en vigueur et restera définitivement ouvert à l'adhésion de tous les autres Etats².

La 9^e Assemblée de la Société des Nations invita finalement tous les Etats membres de la Société à devenir partie à l'acte général ou à conclure des conventions bilatérales.

*
* * *

Après la clôture de l'Assemblée, le Conseil dans sa séance du 26 septembre, prit les mesures nécessaires pour donner suite aux résolutions de l'Assemblée.

Le secrétaire général de la Société des Nations fut chargé :

1^o de communiquer l'acte général, les trois modèles de conventions bilatérales pour le règlement pacifique des différends et les modèles de traités de non-agression et d'assistance mutuelle aux Etats membres ou non de la Société des Nations ;

2^o de porter à la connaissance de tous les Etats membres de la Société des Nations que le Conseil est prêt à mettre à la disposition des dits Etats si le désir lui en est exprimé, « les bons offices susceptibles d'être acceptés volontairement par eux et d'amener une heureuse issue de négociations » en vue de la conclusion des conventions de règlement pacifique des litiges ou des traités de non-agression et d'assistance ;

3^o de modifier la résolution de l'Assemblée au sujet de l'adhésion à la clause facultative de la compétence obliga-

1. *L'année de la Société des Nations* (1^{er} octobre 1927-30 septembre 1928, p. 45-47.

2. *Ibid.*, p. 47.

toire de la Cour permanente de justice internationale aux Etats qui n'ont pas encore adhéré à cette clause, en les priant de l'informer de leurs intentions à cet égard et « d'invoquer en même temps les questions de droit international dont l'élucidation faciliterait à leur avis leur adhésion ».

Section III

Travaux et résultats nouveaux dans le domaine de la limitation des armements

A) Les difficultés continuent

Tandis que le comité « d'arbitrage et de sécurité », adjoint à la Commission préparatoire de désarmement s'ingéniait à trouver le moyen pour multiplier les accords particuliers du règlement pacifique des conflits et du Pacte de sécurité en élaborant un certain nombre de « modèles » de traités d'arbitrage d'assistance et de non-agression, la Commission préparatoire par contre n'avancait point; elle piétinait sur place, les mêmes thèses absolument contraires continuaient à s'opposer, aussi bien en ce qui concerne les armements terrestres qu'en matière des armements navals. Sur terre, la thèse française appuyée par d'autres Etats (Belgique, Pologne, etc.) protestait contre une limitation de contingents, contre une limitation des réserves instruites, et de stocks d'armes et de matériel de guerre. La thèse britannique, par contre, appuyée par l'Allemagne, voulait faire englober dans la limitation générale des éléments de puissance militaire, qui constituaient ce que Lord Robert Cecil appelait « The Stock-power » d'un Etat. Sur mer, la thèse franco-italienne de la limitation par tonnage global se heurtait violemment à celle des Anglo-Américains de la limitation par catégorie de navires.

Le projet français « transactionnel » du mois d'avril 1927, qui maintenait la limitation des armements naval par tonnage global, mais avec la répartition en « quatre tonnage globaux particuliers », et avec faculté à chacune des parties contractantes de modifier sa répartition en tonnage particuliers, sous

réserve de faire connaître, préalablement, ces modifications, rapprochait, dans une certaine mesure, la France de l'Angleterre et les Etats-Unis, mais il lui aliéna l'Italie qui, depuis, n'a pas voulu renoncer au principe de la limitation par tonnage global pure et simple. En plus, cette proposition transactionnelle française ne suffisait pas à réaliser l'entente. Ces divergences de vue toujours persistantes rendirent impossible la convocation de la Conférence générale de la limitation des armements. La Commission préparatoire se séparait après chaque section sans arrêter un programme définitif ni fixer la date de la Conférence¹.

Toutefois, il faut remarquer que la composition de la commission préparatoire a été étendue. A la session de novembre-décembre 1927 (4^e année) une délégation de l'Union des républiques socialistes soviétiques russes prenait part, pour la première fois aux travaux de la Commission et à la session suivante celle qui se tint en mars 1928 (5^e session) une délégation de la Turquie y participa. La présence de toutes les grandes puissances aux travaux de la Société des Nations relatifs à la limitation des armements est ainsi assurée.

B) *Le projet russe*

A la fin de novembre 1927, le représentant de l'U. R. S. S., M. Litvinoff qui assistait, pour la première fois aux travaux de la Commission, lut au nom de son Gouvernement une déclaration critiquant les efforts poursuivis jusqu'ici par la S. D. N. dans le domaine de la limitation des armements. Il déposa ensuite, une proposition énumérant un ensemble de mesures n'envisageant pas moins que le désarmement total et universel dans un délai maximum de quatre années. Faut-il dire que c'était une démonstration démagogique que personne ne prenait au sérieux². Toujours est-il, qu'après une discussion

1. Pour atténuer cette situation, le Président de la Commission préparatoire conviait au mois d'avril 1927 les parties intéressées à entrer directement en pourparlers de façon à concilier les divergences de vue.

2. Certains doutaient (et nous verrons tout de suite pourquoi), de la valeur de la collaboration russe, mais il ne faut pas oublier qu'en l'absence de la Russie les propositions en vue de la limitation des armements auraient risqué de ne présenter qu'une valeur très relative surtout pour les Etats limitrophes de cette puissance.

où plusieurs délégués répondirent aux arguments du délégué russe, la Commission préparatoire décida de renvoyer l'examen de la dite proposition. La délégation de l'U. R. S. S. fit par la suite, parvenir au Secrétariat de la S. D. N. un véritable projet de convention de désarmement qui concluait à l'abolition générale et complète de toutes les forces armées terrestres, navales et aériennes dans un délai de quatre ans.

La Commission préparatoire examina ce projet dans sa session du mois de mars 1928. En exposant son projet le 19 mars, M. Litvinoff fit ressortir que, à son avis, seul, un désarmement général simultané et complet était de nature à résoudre d'une manière satisfaisante le problème de la sécurité générale et de la paix.

Après l'avoir discuté, la Commission adopta finalement, à la majorité des voix, les délégués allemands et soviétiques ayant déclaré contre une résolution par laquelle la Commission déclarait qu'ayant examiné les bases de projet de convention de désarmement immédiat, complet et général présenté par l'U. R. S. S. elle constatait « que la presque unanimité de ses membres ont estimé que ce projet ne saurait être accepté par la Commission comme base de ses travaux qui devront être poursuivis dans la voie déjà tracée¹ ».

C) L'état des travaux de la Commission préparatoire en 1928

Rappelons, tout d'abord, que la base des discussions sur laquelle travaillait la Commission préparatoire, c'est le « projet de convention » arrêté en première lecture au cours de sa troisième session tenue à Genève, du 1 mars au 26 avril 1927. Ce projet, adopté en première lecture par la Commission préparatoire ne mérite guère en réalité ce nom. D'une part, le projet ne comporte pas de chiffres, il ne s'agissait que de répondre à une question préliminaire : sur quels éléments de la puissance militaire et navale porte la limitation. On ne

1. Voir *L'année de la S. D. N.* (1^{er} octobre 1927 à 30 décembre 1928) p. 60-61 M. Litvinoff dépose alors un nouveau projet de réduction progressive des armements. La Commission décida de le signaler à l'attention des divers gouvernements.

pense pas encore, dans ce projet, aux limites des armements, c'est un tableau vide à remplir. D'autre part, et comme nous l'avons vu ailleurs, ce document se bornait très souvent à enregistrer les différentes thèses présentées et, en raison des difficultés du problème, la Commission ne parvint pas à adopter un texte unique, les articles se présentèrent, presque sans exception, surtout en matière des armements navals, en colonnes doubles, parfois même triples. Ils étaient presque tous aussi hérissés de réserves¹.

La Commission préparatoire se séparait en 1927 en nourrissant l'espoir que les négociations directes entre les Etats intéressés amèneraient une entente qui permettrait, dans une session prochaine de mieux aborder les travaux et d'adopter un texte unique qui constituerait le programme de la Conférence future de la limitation des armements. Malheureusement, les divergences de vue ne s'atténuèrent pas lorsque la Commission tint sa 5^e session en mars 1928. A la première séance de la Commission, le 15 mars 1928, son Président, M. Loudon, déclarait qu'il n'avait reçu aucune information lui permettant de penser que les divergences de vue qui s'étaient manifestées entre certaines puissances au sujet des différents points du projet de convention adopté en 1927 en première lecture, eussent été réglées de manière à permettre à la Commission d'entamer la 2^e lecture dudit projet. Au cours de la discussion plusieurs délégués déclaraient que le moment ne leur paraissait pas encore venu d'y procéder et qu'il valait mieux attendre qu'un accord fût réalisé entre les principales puissances intéressées. A la suite de ces discussions le bureau de la Commission présenta un projet de résolution par lequel la Commission confiait à son Président le soin d'apprécier selon les circonstances à quelle date il serait pratiquement utile de convoquer la Commission en une nouvelle session pour procéder à une deuxième lecture du projet de convention².

1. Voyez article de M. Christine Louis Lange, directeur de l'Institut Nobel de 1904 à 1909, membre de la délégation norvégienne à l'Assemblée de la S. D. N. dans *l'Europe nouvelle* du 22 septembre 1928. « On a pu dire avec raison, écrit l'honorable M. Lange, que c'était plutôt un projet d'armement qu'un projet de désarmement. Certains Etats notamment l'Italie et la Yougoslavie se réservent même la faculté d'exiger des augmentations d'armement afin d'arriver à un équilibre à la « parité » de leurs armements avec ceux d'autres Etats.

2. Voyez *L'année de la S. D. N.* (1^{er} octobre 1927-30 septembre 1928).

L'Allemagne, désarmée par le traité de Versailles et n'ayant jamais cessé de réclamer, en s'appuyant sur le préambule de la partie 5 du traité de Versailles, l'égalité devant le désarmement s'oppose vivement à l'ajournement de la seconde lecture. Le délégué allemand, le comte Bernstorff, insista pour que la Commission abordât tout de suite cette seconde lecture et au projet de résolution suggéré par le bureau de la Commission, le comte Bernstorff en opposa un autre ainsi conçu :

« Considérant que les travaux techniques préparatoires pour une première étape à accomplir sur la vie du désarmement sont suffisamment avancés pour qu'il soit désormais possible de convoquer une Conférence générale du désarmement capable avant tout de trancher les questions d'ordre plutôt politique, préjugant, à l'heure actuelle, une première réalisation de l'idée de désarmement.

« Se rappelant que l'Assemblée de 1926 et celle de 1927 ont demandé la convocation la plus rapprochée d'une telle Conférence,

« Prie le Conseil de fixer, dans sa prochaine session, pour la première Conférence générale du désarmement, une date suivant de près la 9^e session de l'Assemblée¹ ».

Ce projet de résolution du comte Bernstorff appuyé par M. Litvinoff, fut repoussé par le reste de la Commission qui l'estima de nature à compromettre les succès de la future Conférence de désarmement faute d'une préparation technique et politique suffisante².

Le Comte Bernstorff lut alors une déclaration constatant que « le Gouvernement allemand qui, dit-il, demande sans cesse une accélération du désarmement, conformément au Pacte et aux traités, ne désire pas être rendu responsable devant l'opinion publique du fait que cette Commission passe de plus en plus pour ne pas réaliser les espoirs qu'on

1. Remarquons qu'on ne parle pas de la « Conférence du désarmement » ; mais « d'une première Conférence » générale du désarmement. En effet, on se rendit bien compte à Genève que la limitation des armements des Etats ne saurait être l'œuvre d'une seule Conférence, mais d'une série de conférences successives.

2. La Commission a adopté finalement la résolution présentée par son bureau contre les voix du comte Bernstorff et de M. Litvinof. Voyez l'*Année de la S. D. N.* (10 octobre 1927 à 30 septembre 1928), p. 56-59.

a fondé sur elle le jour où l'Assemblée et le Conseil lui ont confié le mandat si important et si lourd de responsabilité devant l'histoire, mandat consistant à préparer la première Conférence du désarmement ». Et il ajouta qu'il allait porter la question devant l'Assemblée. Ainsi la Commission préparatoire n'avait pu, cette fois encore, ni arrêter le programme ni fixer la date de la Conférence.

*D) La IX^e assemblée de la S. D. N et le
désarmement.*

Les discussions de la neuvième Assemblée furent dominées par le problème du désarmement. Parmi les déclarations faites à la Tribune en séance plénière lors de la discussion du rapport au Conseil, il n'y en eut guère qui ne contiennent d'allusions à ce problème. Le Chancelier de l'Empire allemand, les ministres des Affaires Etrangères de France, de Grande-Bretagne, les premiers délégués de la Hongrie, de la Norvège, des Pays-Bas, de la Suède, de la Belgique de la Suisse, de la Pologne et de la Finlande précisèrent la position de leurs Gouvernements en ce qui concerne la question du désarmement¹.

A vrai dire, il était très naturel et presque inévitable que cette question dominât l'Assemblée; d'une part, les deux Assemblées précédentes de 1926 et de 1927 avaient prévu, chacune à son tour, la convocation d'une Conférence générale du désarmement « si possible avant la prochaine Assemblée ». Or, rien n'avait été fait, et rien ne laissait prévoir que cette convocation aurait lieu dans un avenir prochain, l'opinion publique si sensible à tout ce qui touche la question des armements s'inquiétait, à juste titre, elle commençait à douter du sincère désir des Gouvernements d'aboutir réellement à une limitation des armements. Elle conciliait mal le langage de paix et d'entente qu'on lui faisait entendre de temps à autre, avec le soin jaloux de chaque Gouvernement de garder intacte, sinon d'augmenter sa flotte, ses armées et ses avions militaires et elle se demandait alors si ces paroles de paix n'étaient qu'un panneau derrière lequel se cachaient les méfiances et les riva-

1. *L'année de la S. D. N.* (1^{er} octobre 1927-30 septembre 1928), p. 61-62.

lités communes. Il fallait donc calmer les inquiétudes de l'opinion publique. La Tribune de l'Assemblée de Genève était sans doute l'endroit où l'on pouvait le mieux le faire. D'autre part, le Pacte de renonciation à la guerre, Pacte de Briand-Kellogg, a été signé une semaine auparavant à Paris. Une vingtaine de délégués de la 9^e Assemblée soulignèrent l'importance de ce Pacte comme une contribution à l'œuvre de paix et de désarmement. L'Assemblée ne pouvait donc pas ne pas faire un geste pour démontrer que ce Pacte n'était pas un vain mot, mais une réalité, et ce geste s'interprétait par des desseins multiples et des vœux répétés en faveur de la limitation des armements. La 3^e Commission de l'Assemblée qui s'occupa de la question du désarmement fut saisie de deux projets de résolution, l'un émanant de la délégation française, l'autre présenté par la délégation allemande. M. Bénès, rapporteur de la 3^e Commission à l'Assemblée plénière de la S. D. N. les avait analysés de la manière suivante :

« Ces deux projets, disait le rapport de M. Bénès, s'accordaient à rappeler la liaison extraite existant entre la sécurité internationale et la réduction et la limitation des armements, ainsi qu'à constater que les conditions actuelles de la sécurité permettent de franchir une première étape dans la voie du désarmement. Cependant, le projet de la délégation française estimant indispensable que les efforts des Gouvernements intéressés, pour écarter les divergences techniques qui ont entravé, jusqu'à présent, les travaux de la Commission préparatoire fussent poursuivis et achevés avant la convocation de la Commission, avant que cette Commission put se réunir avec le maximum de chance de succès final.

En conséquence, le projet tendait à prier le Conseil d'adresser un puissant appel au gouvernement de rechercher les solutions communes permettant la reprise rapide et le succès des travaux de la Commission préparatoire. Le projet concluait à proposer à l'Assemblée d'émettre le vœu que ces solutions pourraient être obtenues en temps utile pour que la réunion de la Commission pût avoir lieu à la fin de la présente année ou, à défaut, dès le début de 1929.

« Par contre, le projet de la délégation allemande, poursuivait le rapport Bénès, reconnaissait l'importance et l'oppor-

tunité des négociations directes entre les Gouvernements intéressés, exprimait l'opinion qu'en cas d'insuccès de ces négociations, il appartiendrait à la Conférence de limitation et de réduction elle-même de trancher les questions restées en suspens. D'après ce projet; l'Assemblée devait donc prier le Conseil de fixer la date de cette Conférence pour l'année 1929 en laissant au Président de la Commission préparatoire le soin de convoquer cette Commission en temps utile, afin d'établir le programme de ladite Conférence ».

Les différences entre ces deux projets sont très importantes. Dans le projet français, il ne s'agissait pas de la réunion de la Conférence générale elle-même, mais tout simplement de la Commission préparatoire. Ce projet insistait sur la nécessité d'entreprendre ou de poursuivre des négociations directes entre les Gouvernements dont les divergences ont entravé jusqu'ici, l'aboutissement des travaux de la Commission préparatoire serait convoquée pour élaborer le programme de la future Conférence générale; donc négociations directes d'abord, réunion de la Commission préparatoire ensuite et une fois les divergences d'opinion aplanies par ces négociations, puis, en dernier lieu, convocation de la Conférence générale de la limitation des armements.

Le projet de résolution allemand ne méconnaissant pas l'importance et l'utilité de négociations directes entre puissances intéressées, mais il n'entendait pas de la réussite de ces négociations directes la condition de la convocation de la Conférence, moins encore de la Commission préparatoire. C'est à la Conférence elle-même qu'appartiendrait la tâche de trancher les difficultés non aplanies par les négociations directes. La date de cette Conférence d'après le projet allemand était fixée pour l'an 1929 et par conséquent, la Commission préparatoire devait se réunir auparavant pour en préparer le programme de travail.

Les délibérations de la 3^e Commission de la 9^e Assemblée aboutirent à un rapprochement des points de vue français et allemands sur la base d'un compromis. La 3^e Commission ne crut pas possible de suspendre les travaux de la Commission préparatoire jusqu'au moment où les négociations directes entre les Gouvernements auraient écarté les divergences qui

les séparaient. M. Bénès fit ressortir clairement dans son rapport « que les travaux de la Commission préparatoire et du Comité d'arbitrage et de sécurité devront être poursuivis systématiquement de façon à permettre au cours d'étapes ultérieures la limitation et la réduction progressive des armements en rapport avec le développement des conditions de sécurité ». Par contre, la 3^e Commission ne trouva pas opportun, ni même prudent, de conseiller à l'Assemblée comme l'aurait désiré le projet allemand de faire fixer par le Conseil de la S. D. N. une date pour la convocation de la Conférence de la limitation des armements elle-même.

La 9^e Assemblée, dans une de ses résolutions, se rallia formellement au point de vue de sa 3^e Commission. Dans cette résolution, l'Assemblée rappelait de nouveau « l'étroite liaison qui existe entre la sécurité internationale et la limitation des armements et elle estima que les conditions actuelles de la sécurité créées par le Pacte de la S. D. N., par les traités de paix et, notamment, par les réductions des armements de certains pays résultant de ces traités¹ ainsi que par les accords de Locarno permettaient de conclure dès maintenant une première convention générale de réduction et de limitation des armements. « Si les Gouvernements qui jugent que leur sécurité n'est pas suffisamment assurée disposent, grâce aux travaux du Comité d'arbitrage et de sécurité, de nouveaux moyens propres à renforcer leur sécurité et dont on doit espérer la mise en œuvre au besoin par le recours de ces Gouvernements aux bons offices du Conseil, et que la Convention de réduction et de limitation des armements augmentera la sécurité internationale,

« Et que les travaux de la Commission préparatoire de la Conférence du désarmement, ainsi que ceux du Comité d'arbitrage et de sécurité devront être poursuivis de façon à permettre au cours d'étapes ultérieures la réduction progressive

1. Ce sont peut-être ces rappels qui sont la cause de l'abstention de la délégation allemande et de la délégation hongroise à voter la résolution. Le représentant de la Hongrie, le général Tanczos expliqua à la tribune le sens de cette abstention en déclarant qu'il s'abstiendrait parce que la résolution ne contenait aucune allusion à la convocation d'une première conférence sur la réduction et la limitation des armements et qu'ainsi l'état actuel si humiliant pour la Hongrie du désarmement unilatéral risquait de se prolonger indéfiniment.

des armements en rapport avec le développement des conditions de sécurité ».

La 9^e Assemblée affirma « la nécessité d'achever, dans le plus bref délai, la première étape de réduction et de limitation des armements, et elle déclarait prendre acte, avec satisfaction », des efforts de certains Gouvernements pour préparer un terrain favorable aux travaux futurs de la Commission préparatoire¹ », et exprima le ferme espoir « que les Gouvernements entre lesquels il existe encore des divergences de vue sur les conditions de la réduction et de la limitation des armements rechercheront, sans délai, dans le plus large esprit de conciliation et de solidarité internationale, les solutions communes permettant le succès des travaux de la Commission préparatoire ».

Enfin, l'Assemblée suggéra au Conseil « de charger le Président de la Commission préparatoire de se tenir en contact avec les Gouvernements intéressés afin de connaître l'état de leurs négociations et de pouvoir convoquer la Commission à la fin de la présente année, et en tout cas, au début de 1929 ».

Cette résolution de la 9^e Assemblée de la S. D. N. ; n'était sans doute pas de nature à donner satisfaction aux partisans fervents de la réduction et de la limitation des armements ; à leurs yeux, ce n'était que la réitération des vœux sonores et vides de l'Assemblée de la S. D. N. dans cette matière. Toutefois, pour l'estimer à sa juste valeur, il faut reconnaître que cette résolution a deux avantages sur les résolutions précédentes de l'Assemblée en la matière. D'une part, elle est plus prudente que celle-ci, elle ne prenait pas la formule compromettante des deux Assemblées de 1926 et de 1927 prévoyant la convocation d'une Conférence pour la limitation des armements « si possible avant la prochaine Assemblée. « Il y a des formules optimistes qu'on ne peut guère répéter importunément par trois fois sans provoquer des sourires sceptiques et des réactions d'impatience », écrit très justement M. Lange, le distingué délégué de la Norvège².

1. Il s'agissait des pourparlers franco-britanniques à la Conférence navale qui se heurtait à l'opposition des Etats-Unis d'Amérique et dont nous parlerons bientôt.

2. Voyez son article précité dans *l'Europe nouvelle* du 22 septembre 1928, Où en est le problème du désarmement ?

D'autre part, cette résolution semble indiquer que la S. D. N. approche de l'ère des réalisations. En effet, cette résolution souligne clairement l'importance et la nécessité des négociations directes « des Gouvernements entre lesquels il existe encore des divergences de vue sur les conditions de la réduction et de la limitation des armements », et à cette fin, M. le Président de la Commission préparatoire de se tenir en contact avec les Gouvernements intéressés afin de connaître l'état de leurs négociations « remarquons que déjà, en avril 1927, le président de la Commission préparatoire avait invité les membres de cette Commission d'aplanir ou tout au moins d'atténuer de cette façon leurs divergences de vue. Et, en effet, aucune Assemblée ne pourrait aboutir si l'entente et la compréhension matérielle ne régnant pas entre ces différents membres ou entre les différents groupes qui la composent aucune entreprise générale ne pourrait réussir si les divers rouages dont ils se constituent ne sont pas mis en harmonie, les uns avec les autres. Nous avons vu déjà qu'en matière de la sécurité internationale l'entente ou l'accord régional devrait être le premier pas vers la solution générale.

Il ne peut en être autrement en matière de la limitation des armements qui constitue un élément du problème de la sécurité, chercher à écarter les divergences de vue par des négociations et au besoin par des accords à deux ou à plusieurs, avant d'aborder les discussions et de tenter les solutions générales du problème, voilà ce que semble être le bon et sûr chemin.

En 1927, la France et l'Italie refusèrent d'assister à une Conférence navale à cinq, telle que la proposait M. Coolidge, Président des Etats-Unis d'Amérique par sa note du 10 février 1927; une des raisons données alors pour justifier ce refus de collaboration fut que la question de la limitation des armements [faisait l'objet des examens et des travaux sérieux au sein de la S. D. N. et qu'il ne fallait pas séparer la question des armements navals de celle des autres catégories des armements, à limiter les efforts ou limiter les efforts et les négociations à quelques puissances.

Certainement les opinions étaient radicalement changées depuis. On s'aperçut sans délai que les efforts et les négociations limitées à certaines puissances entre lesquelles les diver-

gences de vue subsistent n'ont pas nécessairement « pour résultat pratique de dessaisir la Commission préparatoire d'une question essentielle qui figure à son programme¹ », mais que, bien au contraire, de tels efforts en négociations limitées sont, comme le reconnaissait la 9^e Assemblée elle-même, « de nature à réparer un terrain favorable aux travaux futurs de cette Commission ».

Le Gouvernement français lui-même s'en était vite aperçu comme le prouve ses négociations avec le Gouvernement de la Grande-Bretagne, négociations qui aboutirent à une Conférence navale entre ces deux pays.

Le compromis franco-britannique représente l'effort le plus sérieux qu'aient jusqu'ici tenté deux grands peuples pour concilier leurs intérêts maritimes en dirigeant leurs divergences de vue sur les conditions de la limitation de leurs armements navals, divergences qui éclatèrent maintes fois au sein de la Commission préparatoire rendant la solution commune du problème des armements navals extrêmement difficile, c'est à ce titre que le compromis naval franco-britannique mérite qu'on lui consacre ici même quelques développements.

Section IV. — Le compromis naval franco-britannique

A) *La Genèse.*

Le point de départ est la 3^e session de la Commission préparatoire du désarmement réunie à Genève en mars 1927. C'est en effet à cette session que les points de vue de la France et de la Grande-Bretagne s'opposèrent nettement : en matière des armements terrestres, c'était la fameuse question des « réserves instruites » qui les séparait et, dans le domaine naval, c'était l'opposition entre la méthode du principe de la limitation par tonnage global (thèse française) et celle de la limitation par catégorie de navire (thèse britannique). Les travaux de la Commission préparatoire ont dû être interrompus

1. Réponse du Gouvernement français à la note américaine du 10 mars 1927.

par suite, principalement, de la divergence de vue insurmontable entre les délégués britanniques et français quant au principe d'après lequel il convient de procéder en ce qui concerne la limitation navale.

Le 9 mars 1928, quelques jours avant la réunion de la 5^e session de la Commission préparatoire, Sir Austin Chamberlain eut à Genève un entretien avec M. Briand. Se rendant compte de la ferme volonté de la France d'opposer toujours à toute limitation des réserves militaires instruites, il se déclara disposé, au nom de son Gouvernement, à ne pas combattre la thèse française sur le point naval, mais il lui demanda une concession en matière navale.

A la Commission préparatoire, lors de la session de mars 1928, les deux délégations étudièrent une base de compromis, et c'est avec l'approbation des Etats-Unis que les pourparlers se poursuivirent entre Londres et Paris. En effet, le délégué américain à la Commission préparatoire, M. Hugh Gibson, reconnaissait qu'il serait impossible de rien faire de pratique « avant qu'un effort fût fait par les négociations directes entre les Gouvernements ou entre des groupes de Gouvernements pour découvrir le moyen, grâce à des Commissions mutuelles, d'éliminer les divergences ». Ce n'est qu'après cela, disait-il, qu'on pourrait passer avec profit à la seconde lecture du projet de convocation arrêté en première lecture à la session de mars-avril 1927, avec l'espoir « de rédiger un document représentant si harmonieusement les vues concordantes qu'il puisse offrir une base pour une Conférence finale¹ ».

B) *Les stipulations du compromis*

Les pourparlers franco-britanniques aboutissaient à une note anglaise du 22 ou 28 juin 1928² à une réponse française du 20 juillet³, puis enfin à la note finale anglaise du 28 juillet⁴, qui consacre les termes du compromis qui avait

1. Voir *Livre Bleu* français, document n° 18.

2. Voir *Livre Bleu* français (traduction), document n° 23.

3. Voir *Livre Bleu* français, document n° 24.

4. Voir *Livre Bleu* français (traduction), document n° 28.

reçu l'approbation de la France et de la Grande-Bretagne¹. Ces deux puissances tombèrent d'accord pour considérer que « les limitations qu'aura à fixer la Conférence du désarmement auraient trait à quatre classes de bâtiments de guerre :

« 1. Bâtiments de ligne (capital ships), c'est-à-dire bâtiments de plus de 10.000 tonnes ou armés de canons de plus de 8 pouces de calibre (203 mm.).

« 2. Porte-avions de plus de 10.000 tonnes.

« 3. Bâtiments de surface de 10.000 ou au-dessous, armés de canons d'un calibre supérieur à 6 pouces, jusqu'à 8 pouces (152 mm.-203 mm.).

« 4. Sous-marins de haute mer, c'est-à-dire de plus de 600 tonnes.

« Le traité de Washington, spécifiait la note britannique du 28 juillet 1928, a réglé les limitations dans les classes 1 et 2 et la Conférence du désarmement aura seulement à examiner la méthode d'extension de ces limitations aux puissances non signataires de ce traité.

« En ce qui concerne les clauses 3 et 4, la Conférence finale du désarmement fixera un tonnage maximum, applicable à toutes les puissances, qu'aucune puissance ne sera autorisée à dépasser pour le total des bâtiments dans chacune de ces catégories respectives pendant la période couverte par la convention. A l'intérieur de cette limite maximum, chaque puissance indiquera à la Conférence finale, pour chacune de ces catégories, le tonnage qu'elle se propose d'atteindre et qu'elle s'engage à ne pas dépasser pendant la période couverte par la convention². »

Ceci donnait à la Commission préparatoire du désarmement la classification suivante :

1. En dehors de cette note, il n'existe aucun texte proprement dit du compromis naval.

2. En ce qui concerne les sous-marins de 600 tonnes, la note anglaise du 28 juillet 1928 spécifiait que « naturellement, le Gouvernement français sait bien que le Gouvernement de Sa Majesté n'est pas en mesure de considérer cette classe de bâtiments comme ayant un caractère strictement définitif, mais comme il est déclaré plus haut, il consent, par déférence pour les vues des autres puissances, à ne pas insister plus longtemps pour faire prévaloir son point de vue.

(Limités par la Conférence de Washington par les cinq grandes puissances navales.)

a) Capital ships.

b) Navires porte-avions.

(A limiter par la Conférence future.)

c) Navires de surface de 10.000 tonnes et au dessous portant un canon de plus de 6 pouces.

d) Sous-marins de plus de 600 tonnes.

C) L'échec du compromis et ses conséquences

Le compromis franco-britannique, en conciliant les thèses maritimes de la France et de la Grande-Bretagne était de nature à faciliter la tâche de la Commission préparatoire, mais ce compromis n'était pas un traité, ni même un accord formel définitif, il lui fallait l'assentiment des autres grandes puissances navales (Etats-Unis, Japon, Italie) était nécessaire. Dès le 23 juillet, le chargé d'affaires de l'ambassade française à Washington, M. de Lartiges, recevait l'ordre de porter les faits à la Commission du Gouvernement américain. Rome et Tokio étaient également informés.

Tokio, Washington et Rome répondirent par trois notes successives¹. Le Japon accepta en principe la proposition franco-britannique qui lui semblait « avoir réussi à concilier le côté logique et le côté pratique offerts par les diverses propositions qui ont été mises en avant ».

Les Etats-Unis rejetèrent énergiquement le compromis franco-britannique, et la note en date du 28 septembre 1928 présentée par M. Norman Armour, chargé d'affaires des Etats-Unis à Paris, à M. Aristide Briand, en expliquant les raisons. Les Etats-Unis se croiraient lésés par ce compromis, ils estimaient que celui-ci était dirigé contre leur marine de guerre et, ils le disaient expressément dans leur réponse.

« Le point de vue du Gouvernement des Etats-Unis, disait cette réponse, a été et demeure que toute limitation d'armements navals doit, pour être effectuée, s'appliquer

1. Voyez ces trois notes en date du 7 septembre, 28 septembre et 6 octobre 1928, successivement dans le *Livre Bleu* français, documents n° 33, 34 et 35.

à toutes les catégories de bâtiments de combat. L'argument franco-britannique ne prévoit aucune sorte de limitation pour les croiseurs de canons de 6 pouces, ou pour les destroyers ou les sous-marins de 600 tonnes et audessous. On ne pourrait prétendre que les types de navires demeurant ainsi en dehors de toutes limitations ne sont pas des navires de grande valeur de combat. Personne ne contesterait que des croiseurs modernes armés de canons de 6 pouces ou des destroyers armés d'une marine analogue aient une valeur offensive très grande, spécialement pour toute Nation possédant des bases navales convenablement réparties dans les différentes parties du monde. En fait, ce sont de semblables croiseurs qui constituent le plus grand nombre des navires de combat existant actuellement dans le monde. La limitation des seuls navires de surface dont la limitation est prévue dans la catégorie 3 du projet de convention, c'est-à-dire des croiseurs d'un tonnage égal ou inférieur à 10.000 tonnes armés de canons d'un calibre supérieur à 6 pouces jusqu'à 8 pouces, reviendrait à imposer des restrictions sur les seuls types de navires plus particulièrement adaptés aux besoins des Etats-Unis. Les Etats-Unis ne peuvent admettre comme une catégorie distincte les navires combattants de surface de 10.000 tonnes ou au-dessous armés de canons d'un calibre supérieur à 6 pouces jusqu'à 8 pouces. Il est en outre évident, que la limitation de ce seul type de navires renforcerait énormément la puissance offensive relative d'une puissance possédant un fort tonnage commercial sur lequel des aménagements peuvent être faits en temps de paix en vue du montage de canons de 6 pouces »...

...« Cette proposition, disait encore la note américaine, est manifestement inconciliable avec la proposition prise par les Etats-Unis à la Conférence à trois (Conférence navale de Genève 1927); elle est encore moins acceptable que la proposition formulée par la délégation britannique à cette Conférence, non seulement parce qu'elle place les Etats-Unis dans une situation nettement désavantageuse, mais également parce qu'elle rejette entièrement le principe d'une limitation s'appliquant à d'importants types de navire de combat.

« Beaucoup de ce qui a été dit ci-dessus au sujet des navires de la troisième catégorie de l'arrangement franco-britannique, ajoutait la note américaine, s'applique avec autant, et même plus de force à la quatrième catégorie. Le Gouvernement des Etats-Unis ne peut admettre de considérer comme une catégorie distincte de sous-marins, ceux qui ont un tonnage supérieur à 600 tonnes, en laissant en dehors de toute limitation ceux qui ont un tonnage de 600 tonnes ou au-dessous. Les sous-marins de 600 tonnes sont des navires de combat formidables; ils portent les mêmes torpilles que les sous-marins d'un tonnage supérieur et ces torpilles sont d'une égale puissance destructive dans les rayons d'action de ces bâtiments; ils peuvent aussi être armés de canons de 5 pouces. Les Etats-Unis seraient heureux d'abolir les sous-marins complètement simultanément avec toutes les Nations du monde. Si cependant les sous-marins doivent subsister comme moyen de guerre navale, l'opinion du Gouvernement des Etats-Unis est qu'ils devraient être limités à un tonnage ou à un nombre raisonnable. Enfin, le Gouvernement américain faisait remarquer « qu'il avait instamment et constamment recommandé une réduction et une limitation réelle des armements navals et qu'il avait fait tous ses efforts en vue de trouver des méthodes acceptables pour arriver à ce résultat si désirable, et qu'il serait heureux de poursuivre ses efforts. Mais il ne pouvait donner son agrément « à des propositions qui laisseraient la porte toujours ouverte à la construction illimitée de certains types de navires d'une valeur combattante hautement efficace, et qui n'imposeraient de restrictions que sur des types répondant particulièrement aux besoins des Etats-Unis ».

« Le Gouvernement américain, disait encore la note du 28 septembre 1928, ne recherche aucun avantage spécial sur mer, mais il ne peut évidemment accepter d'être placé dans une position manifestement désavantageuse. Il estime, en outre, que les termes du projet d'arrangement franco-britannique, en laissant sans limitation un si grand tonnage et de si nombreux types de navires, tendraient en fait à ruiner l'objet essentiel de toute Conférence pour la réduction

ou la limitation des armements en ce qu'ils n'arrêteraient pas la course aux armements navals et ne réaliseraient pas d'économies. Pour toutes ces raisons, le Gouvernement des Etats-Unis estime qu'aucun progrès utile ne serait fait en acceptant comme base de discussions les propositions franco-britanniques. »

L'opposition des Etats-Unis faisait avorter le compromis naval franco-britannique de la limitation des armements navals qui forme une partie essentielle du problème de la limitation des armements en général. Mais les Etats-Unis n'étaient pas les seuls à rejeter le compromis. L'Italie, elle aussi, le déclarait inacceptable comme base de travail de la Commission préparatoire.

L'Italie répondait qu'elle ne pourrait se résoudre à la discussion séparée du problème naval et qu'il fallait envisager le problème sous tous ses aspects : « terrestre, naval et aérien, et d'autre part, qu'elle ne pourrait considérer le problème du désarmement en le limitant seulement à quelques Etats » les armements et leur limitation ne peuvent avoir un caractère absolu, disait la note italienne, mais un caractère relatif par rapport à ceux des autres Etats¹. Elle déclarait enfin maintenir purement et simplement en matière de la limitation des armements navals, la thèse initiale de la limitation par tonnage global.

Le compromis franco-britannique a déchaîné partout, et surtout aux Etats-Unis, une campagne et une polémique dont les souvenirs ne sont pas encore effacés. Il a été déclaré dans des dépêches de presse que cet accord naval franco-britannique représentait un marché dont l'un des éléments est que si le Gouvernement britannique consentait à soutenir la thèse du Gouvernement français au sujet des réserves militaires instruites, c'est qu'il alarmait beaucoup le Gouvernement allemand².

1. Rappelons que cette thèse fut également celle du Gouvernement français en 1927, qui la soutenait alors pour justifier son refus d'aller à la Conférence navale des cinq suggérée par le Président Coolidge. L'Italie qui y demeure attachée la tourne maintenant contre la France, ou plus exactement contre le compromis franco-britannique.

2. Une dépêche de sir Horace Humbold, ambassadeur de Grande-Bretagne à Berlin du 4 août 1928 au Foreign Office, signalait l'impression qu'avaient pro-

Le compromis naval échoua laissant derrière lui une atmosphère trouble, pleine de méfiance, et, à travers les oppositions en apparence techniques, on entrevit les intérêts politiques, les jalousies, les méfiances et les rivalités, voire même les visées d'hégémonies des grandes puissances. L'Italie désirait la parité avec la France; elle estimait que sa dignité de grande puissance ne serait sauvée à moins de posséder les mêmes armements que sa grande voisine; elle confondait prestige et sécurité. « En matière de désarmement terrestre, naval et aérien, disait la note italienne dont nous avons parlé déjà, le Gouvernement italien renouvelle maintenant la déclaration qu'il a déjà faite ailleurs, à savoir qu'il est disposé « *a priori* » à adopter comme limite de ses armements des chiffres quelconques, même le plus bas, pourvu qu'ils ne soient dépassés par aucune autre puissance continentale de l'Europe. Aucune indication, pense-t-il, ne pourrait, mieux que celle-ci, démontrer les intentions loyales qui l'animent dans l'examen du problème, et il ne pourrait, en ce qui le concerne, appliquer d'une manière plus complète le principe établi par l'article 8 du Pacte de la Société des Nations, que la Conférence du désarmement devrait réaliser, à savoir : porter les armements à la limite compatible avec les exigences de la sécurité ». Mais la rivalité navale entre ces deux grandes puissances latines est jetée à l'arrière-plan par la rivalité — infiniment plus dangereuse pour la paix et la sécurité et la tranquillité du monde, des deux puissances anglo-saxonnes, les Etats-Unis et de la Grande-Bretagne. Ce fut cette rivalité navale qui faisait échouer la Conférence navale à trois (juin-août 1927). C'est au seuil de cette même rivalité que venait se briser la Conférence navale franco-britannique.

L'échec du compromis naval n'avancait pas — bien au

duites en Allemagne les nouvelles du compromis franco-britannique. « Le Gouvernement allemand, disait cette dépêche, est quelque peu déconcerté par la nouvelle du compromis franco-britannique et craint que ce compromis ne puisse compliquer de la part du Gouvernement de Sa Majesté, quelques concessions sur la question de limitation des forces terrestres. Cette crainte n'est pas sans relations avec les récents articles parus dans la presse française qui attribuait importance à longue portée au compromis ».

Voir le *Livre blanc* britannique.

contraire — la résolution du problème de la limitation des armements. On commençait dans l'opinion publique à se désespérer vraiment de cette solution. L'accord de Washington entre les cinq grandes puissances navales est le seul qui ait abouti à des résultats concrets; résultats très appréciables il est vrai, mais partiels, puisqu'ils n'envisa-geaient qu'une seule clause des armements, les armements navals et en plus, il ne s'agissait dans cet accord, que de deux catégories de navires : bâtiments de ligne et navires porte-avions; toutes les autres catégories, cuirassés, destroyers, sous-marins, pour n'en citer que les plus importantes échappent à toute limitation. Les autres tentives, Conférences de Rome, Commission préparatoire, Conférence tripartite de Genève, compromis franco-anglais, se sont révélés impuis-sants. L'échec du compromis naval franco-britannique était d'autant plus ressenti qu'il venait de se produire quelques semaines à peine après la signature à Paris du Pacte Briand-Kellogg qui mettait à peine la guerre hors la loi; c'est ce qui devrait impliquer logiquement une limitation, sinon une réduction des armements. Il était d'autant plus désespé-rant d'autre part qu'il s'agissait seulement et jusqu'ici des mesures préliminaires de discussions sur la méthode à suivre, sur le cadre à tracer. Or, si on ne se mettait pas d'accord sur ces questions préliminaires, que ferait-on à l'heure de réalisation, lorsqu'il s'agirait de discuter les chiffres et de remplir le cadre ? Arrivera-t-on jamais à cela ? Verra-t-on un jour les armements nationaux de tous les Etats régis par une convention internationale ? Voilà ce dont doutait l'opinion publique, à juste raison, après tant d'échecs re-tenantissants.

Section V

Le bilan des efforts précédents

Si maintenant on veut dresser le bilan des résultats nou-veaux obtenus durant l'époque qui s'est écoulée depuis l'en-trée en vigueur des accords de Locarno, jusqu'à la fin de

l'année 1928, au point de vue de l'organisation de la sécurité sur la base de l'arbitrage des garanties et de la limitation des armements, on peut dire que tandis que l'arbitrage (au sens large du mot) progressait, au contraire, le problème de la limitation des armements restait dans un état stationnaire; les mêmes passions, les mêmes complexités, les mêmes divergences de vues subsistaient.

Quant au Pacte de sécurité du « type » rhénan, malgré les vœux répétés de l'Assemblée de la Société des Nations, aucun n'a été conclu. Certes, comme nous l'avons vu, le Comité d'arbitrage et de sécurité a élaboré plusieurs « modèles » de Pactes de sécurité, mais ces « modèles » quelque perfectionnés qu'ils soient ne réaliseront pas leur but, s'ils ne sortent pas de la « théorie des papiers » pour entrer dans la réalité des faits. Seul, des travaux et des efforts nombreux de cette période (fin 1925-fin 1928) le Pacte Briand-Kellogg et l'Acte général d'arbitrage demeurent une réalité. Telle est la situation au début de l'année 1929.

CHAPITRE IV

L'ANNEE 1929 ET L'ŒUVRE DE L'ORGANISATION DE LA PAIX

L'année 1929 demeure surtout l'année de la liquidation de la guerre, mais l'œuvre de l'organisation de la paix n'a pas été sans marquer, au cours de cette année, un progrès indéniable.

Le progrès est surtout remarquable dans le domaine du règlement pacifique des conflits; il n'est pas négligeable en matière de la limitation des armements. Ce problème que les années précédentes ont laissé presque à l'état stationnaire et que l'année 1928 paraissait même en avoir reculer la solution, fait, dans la première partie de l'année 1929, un pas en avant, et semble entrer dans sa phase décisive. Pour toutes ces raisons, on peut, sans exagérer affirmer que l'année 1929 restera célèbre au point de vue de l'organisation de la paix et de la sécurité. Les travaux accomplis et les résultats obtenus au cours de la dite année, nous encouragent à regarder l'avenir avec plus d'espoir peut-être que jamais.

Section I

Le progrès réalisé dans le domaine du règlement pacifique des différends internationaux

A) *L'entrée en vigueur de l'acte général d'arbitrage*

La mise en vigueur du traité collectif de conciliation du règlement judiciaire et du règlement arbitral des différends internationaux, connu sous le nom « d'acte général d'arbitrage », dont nous avons étudié le mécanisme dans le chapitre

précédent, est un des faits les plus importants de l'année 1929. L'acte général d'arbitrage est, en effet, entré en vigueur, par suite de l'adhésion de la Belgique et de la Norvège, auxquelles est venue se joindre la Suède. Selon les déclarations faites par leurs délégués à la dixième Assemblée de la Société des Nations en septembre 1919, le Danemark, la Finlande, la Grèce, l'Italie, la Lettonie et la Tchécoslovaquie ont l'intention d'adhérer prochainement à cet acte¹.

B) L'adhésion à la juridiction obligatoire de la Cour permanente

Le mouvement d'adhésion à la juridiction obligatoire de la Cour permanente de justice internationale suscité par le premier Ministre de la Grande-Bretagne, M. Ramsay MacDonald, au début de la X^e Assemblée de la Société des Nations, est un autre fait important de l'année 1929.

Quand la I^{re} Assemblée de la Société des Nations se sépara en décembre 1920, trois Etats seulement, — le Panama, le Portugal et la Suisse —, avaient adhéré à la fameuse clause facultative du statut de la Cour permanente de justice internationale obligatoire de la Cour dans toutes ou quelques-unes des catégories des différends d'ordre juridique ayant pour objet :

- A) l'interprétation d'un traité;
- B) tout point de droit international;
- C) la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international;
- D) la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.

Depuis décembre 1920, en près de dix années, 15 autres Etats, parmi lesquels une seule grande puissance, l'Allemagne, qui fut jadis si hostile au principe de l'arbitrage obligatoire, avaient adhéré à la juridiction obligatoire de la Cour.

Pendant le seul mois de septembre 1929, au cours de la X^e Assemblée, 15 autres Etats (dont la signature est sujette à ratification — sauf en ce qui concerne la Grèce —) parmi

1. Voyez résumé mensuel des travaux de la S. D. N., 15 janvier 1930, vol. IX, n° 12. La Belgique a accepté intégralement l'acte général. La Suède et la Norvège n'y ont adhéré que partiellement en excluant la partie III.

lesquels trois grandes puissances, la France, l'Italie et la Grande-Bretagne (avec tous les dominions)¹, sont venus se joindre à eux².

La clause facultative fait donc l'objet à l'heure actuelle, d'un grand nombre d'adhésions : 24 sont définitives, elles émanent de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, de la Grande-Bretagne, du Brésil, de la Bulgarie, du Danemark, de l'Espagne, de l'Esthonie, de l'Ethiopie, de la Finlande, de la Grèce, de Haïti, de la Hongrie, de l'Inde, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Norvège, de Panama, des Pays-Bas, du Portugal, de la Suède, de la Suisse et de l'Uruguay.

14 autres adhésions ont été données sous réserve de ratification. Elles émanent de l'Union sud-africaine, de l'Australie, de Costa Rica, de la République Dominicaine, du Guatémala de l'Etat libre d'Irlande, de l'Italie, de Libéria, du Luxembourg, de la Nouvelle-Zélande, du Pérou, du Salvador, du Siam, de la Tchécoslovaquie et de la France³.

On mesure ainsi le chemin parcouru en dix ans. Ces adhésions, il est vrai, sont très souvent accompagnées de restrictions plus ou moins nombreuses; il n'y a même qu'un seul Etat qui avait adhéré sans condition : c'est la République de Haïti, mais elles ne constituent pas moins un grand progrès dans le domaine de la compétence obligatoire de la Cour permanente de justice internationale.

1. La Grande-Bretagne a ratifié dès lors sa déclaration d'adhésion à la clause facultative du statut de la Cour, sous réserves des trois catégories de différends à savoir : 1° les différends avec d'autres membres de commonwealth des nations britanniques; 2° les différends relatifs à des questions qui, d'après le droit international relèvent de la compétence exclusive du Royaume-Uni; 3° les différends enfin pour lesquels d'autres méthodes de règlements pacifiques sont prévus par des accords existant au futur.

En déposant la résolution pour la ratification de la clause facultative sur le bureau de la Chambre des Communes, le 27 janvier 1930, le Ministre des Affaires étrangères anglais, M. Henderson, déclarait que l'acceptation de la clause facultative était non seulement la conséquence logique du Pacte de Paris de renonciation à la guerre (Pacte Briand-Kellogg), mais que de l'avis du Gouvernement anglais il n'y avait que des mesures de ce genre qui pourraient permettre aux membres de la Société des Nations de donner une valeur réelle à ce Pacte.

2. Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations, 15 janvier 1930.

3. La France avait signé la clause facultative dès le 2 octobre 1924 et un projet de ratification avait été déposé le 28 novembre 1924 par le Gouvernement de M. Herriot, mais à cette époque, on considérait la compétence obligatoire de

Dans l'état actuel du droit international, la clause facultative de l'article 36 du statut de la Cour et l'acte général d'arbitrage, constituent des instruments d'arbitrage obligatoire ouverts à l'adhésion de tous les Etats.

La différence entre eux consiste en ce que l'article 36 de la Cour ne concerne que les différends d'ordre juridique, alors que l'acte général établit un système plus général pour le règlement des différends internationaux de tout ordre, aussi bien d'ordre juridique que politique. Il est donc regrettable de constater que le mouvement qui a porté les Etats à adhérer à la clause facultative n'ait pas eu son équivalent en ce qui concerne l'acte général d'arbitrage. Espérons, comme le prévoyait M. Politis, que l'adhésion à la clause facultative du statut de la Cour facilitera un jour celle à l'acte général¹.

C) *L'adhésion des Etats-Unis d'Amérique au statut de la Cour et la réorganisation de celle-ci*

Ajoutons que c'est au cours de l'année 1929 qu'ont été élaborés et signés les textes destinés à faciliter l'adhésion des Etats-Unis d'Amérique à la Cour permanente de justice internationale, et à réorganiser cette Cour, afin de lui donner le caractère d'un Tribunal international vraiment permanent avec des juges en quelque sorte professionnels.

La réorganisation de la Cour, et l'adoption d'un Protocole d'interprétation des « réserves américaines » destinées à mettre fin à un malentendu qui avait empêché jusqu'ici

la Cour comme un des éléments du Protocole de Genève, et le Gouvernement français avait entendu donner son adhésion anticipée à l'article 36 du statut de la Cour, en précisant que cette adhésion pourrait être dénoncée au cas où le Protocole deviendrait caduc, ce qui fut le cas. Une nouvelle déclaration destinée à remplacer celle de 1924 a été signée à Genève le 19 septembre 1929. Et dès lors, le Gouvernement de la République a présenté aux chambres deux projets de lois; l'une tendant à autoriser le Gouvernement à adhérer à « l'acte général d'arbitrage », l'autre tendant à l'autoriser à adhérer à la clause particulière de la Cour permanente de Justice internationale. (Voyez le rapport présenté au nom de la Commission des Affaires Etrangères de la Chambre des Députés, par M. Paul Bastide.) Chambre des Députés, session de 1930, n° 2924.

1. Voyez article de M. Politis dans *l'Europe nouvelle* du 28 septembre 1929. « L'adhésion à la clause facultative, écrit le savant auteur, facilite celle à l'acte général, car entre elles la pente est douce et, grâce à la souplesse de l'acte général, presque imperceptible.

les Etats-Unis d'Amérique d'adhérer à son statut, sont certainement des mesures dont l'importance n'est pas négligeable.

Après huit ans d'expérience, on avait estimé que l'heure était venue de réorganiser le statut de la Cour en tenant compte de l'ampleur croissante d'une tâche qui s'est progressivement développée. La proposition de la délégation française à la IX^e Assemblée de la Société des Nations, vota le 20 septembre 1928, une résolution unanime attirant l'attention du Conseil sur l'opportunité de procéder à l'examen du statut de la Cour, en vue d'y apporter, s'il y avait lieu, tels amendements jugés désirables, et de présenter à la prochaine session ordinaire de l'Assemblée, les propositions nécessaires ».

Le Conseil a, en conséquence, constitué un comité de douze juristes qui se réunit à Genève le 11 mars 1929. De tous les amendements, le plus remarquable est celui qui, renversant l'ancien principe, proclame la permanence de la Cour. Celle-ci « reste toujours en fonctions, dit le nouvel article 23, excepté pendant les vacances judiciaires. La Cour devient davantage encore dans l'ordre internationale l'équivalent de ce qu'est un tribunal suprême dans l'ordre intérieur¹ ».

Le comité des juristes susmentionné comptant parmi ses membres, un jurisconsulte américain, l'ancien Secrétaire d'Etat, Elihu Root, a poursuivi, de front avec le concours de celui-ci l'examen des réserves formulées par les Etats-Unis comme condition à leur adhésion au statut de la Cour permanente de justice internationale.

Ces réserves, au nombre de cinq, avaient été fixées par une résolution du Sénat américain du 27 août 1926. Une Conférence, comprenant tous les Etats signataires du statut de la Cour qui s'était réunie à Genève, les avait déjà examinées du 1^{er} au 23 septembre 1926. Cette Conférence était parvenue à un accord unanime sur quatre de ces réserves; elle a admis que, par leur adhésion à la Cour :

1. Voyez un article de M. René Cassin ainsi que le texte du « projet de Protocole relatif à la révision du statut de la Cour dans *l'Europe nouvelle* du 28 septembre 1929.

1° les Etats-Unis ne contracteraient aucune relation juridique quelconque avec la Société des Nations;

2° il sera permis aux Etats-Unis de participer au moyen de représentants désignés à cette fin et sur un pied d'égalité avec les autres Etats membres de la Société des Nations, à la désignation des juges ou des suppléants de la Cour permanente de justice internationale ou par leur remplacement en cas de vacances;

3° les Etats-Unis contribueront au budget de la Cour pour une part équitable qui sera fixée par leur congrès;

4° les Etats-Unis doivent pouvoir à tout moment retirer leur adhésion au Protocole du 16 décembre 1920 (Protocole des statuts de la Cour). Le statut de la Cour permanente ne pourra être modifié ou amendé sans le consentement des Etats-Unis.

Mais sur la cinquième réserve touchant les avis consultatifs de la Cour, les délégués de la Conférence de 1926 ont opposé une vive résistance. Dans cette réserve, les Etats-Unis avaient demandé que sans leur consentement la Cour n'accueille aucune demande d'avis consultatif visant, soit un différend, soit une question quelconque dans lesquels les Etats-Unis posséderaient ou auraient à faire valoir un intérêt.

L'octroi d'un pareil droit aux Etats-Unis ne donnerait-il pas un véritable « *veto* » à ceux-ci ? N'aurait-il pas pour effet de suspendre et même d'entraver les travaux des organes de la Société des Nations ? Ne romprait-il pas l'égalité des Etats au profit de la République nord-américaine ?

Tels étaient les soucis qui préoccupaient la Conférence de 1926 et, qui empêchaient celle-ci d'arriver à une solution satisfaisante pour toutes les parties. Elle se sépara tout en émettant le vœu qu'un accord supplémentaire intervienne à cet égard. C'est cet accord supplémentaire dont la révision du statut de la Cour a fourni l'heureuse occasion. Sur la base du projet qu'apportait M. Elihu Root, le Comité des juristes chargé de réviser le statut de la Cour a réussi à rédiger, en même temps, un Protocole destiné à permettre l'adhésion des Etats-Unis à la Cour et qui établit une procédure concrète à suivre dans chaque cas de demande d'avis

consultatif. Désormais, les Etats-Unis devront être informés par le Secrétaire de la Société des Nations et du greffier de la Cour de tout projet et de toute demande d'avis consultatif adressé à la Cour, si leurs intérêts sont mis en jeu ou non, de manière que le cas échéant, le Conseil ou l'Assemblée puisse s'entendre avec eux le plus rapidement possible¹. Et, au cas où le Conseil ou l'Assemblée passerait outre les objections formulées par les Etats-Unis, ceux-ci pourraient se retirer de la Cour. Par un télégramme, le Secrétaire d'Etat américain, M. Stimson a fait savoir que le projet du Protocole élaboré par le Comité des juristes était de nature à dissiper les appréhensions des Etats-Unis et que, s'il recevait la signature des autres Etats intéressés, le Secrétaire d'Etat américain le présenterait lui-même à l'approbation du Président Hoover et à la ratification du Sénat.

Fort heureusement, la Conférence des représentants des Etats déjà adhérents au statut de la Cour, qui se réunit le 4 septembre 1929, approuva le projet du Protocole à l'unanimité. Cette Conférence a approuvé en même temps, avec quelques retouches peu importantes, les amendements proposés par le comité des juristes au statut originel de la Cour.

Ces amendements au statut de la Cour permanente de justice internationale, ainsi que le Protocole destiné à permettre l'adhésion des Etats-Unis à celle-ci, ont été approuvés enfin par la X^e Assemblée de la Société des Nations.

Lorsque toutes les formalités des signataires et des ratifications auraient été accomplies, on pourrait dire qu'un pas nouveau et considérable serait donc fait pour la collaboration entre les Etats-Unis et les autres Nations.

Devant les résultats enregistrés ci-dessus, on conviendra que l'année 1929 a vu s'étendre d'une manière considérable le champ d'application de la justice internationale.

1. Article de M. René Cassin, *Ibid.*

Section II

Les résultats obtenus en matière de limitation des armements

Nous nous souvenons dans quel état l'échec de la Conférence navale franco-britannique et surtout la polémique et les soupçons auxquels cette Conférence a donné lieu ont agi défavorablement sur l'ensemble du problème de la limitation des armements.

Au milieu de cette atmosphère un peu lourde et un peu obscure, il ne paraissait guère favorable de réunir la Commission préparatoire du désarmement; tout plaidait pour l'ajournement des discussions en cette matière. Mais, comme nous l'avons vu, la IX^e Assemblée de la Société des Nations en septembre 1928 a insisté sur la nécessité de réunir la Commission préparatoire « en tout cas », au début de l'année 1929. Conformément à ce mandat impératif, la Commission préparatoire tint sa VI^e session, le 8 avril 1929. Cette VI^e session ne promettait pas grand'chose; l'impression générale était que cette VI^e session de la Commission préparatoire, serait occupée soit par des discussions stériles; soit par l'examen de points secondaires. Mais une déclaration officielle faite par le délégué des Etats-Unis d'Amérique à la Commission préparatoire, M. Hughes Gibson, venait changer la situation et ouvrait la porte à l'espoir.

A) *La VI^e session de la Commission préparatoire du désarmement*

Lorsque M. London, Président de la Commission préparatoire, convoqua celle-ci le 15 avril 1929, afin de se conformer au mandat impératif qu'il avait reçu de l'Assemblée de 1928, il ne se faisait aucune illusion sur les résultats à obtenir et il tint à le déclarer publiquement. Les divergences de vues entre les Gouvernements semblaient toujours sur les points essentiels (par exemple, réserves instruites, matériel, stocks, limitation des armements navals par tonnage global ou par catégorie) aussi irréductibles qu'en 1927.

La Commission préparatoire de désarmement commença,

tout d'abord par l'examen des propositions des délégations allemande, soviétique, chinoise, et turque. La délégation soviétique abandonnait pour l'instant son projet primitif d'un désarmement intégral et universel, proposa de réduire les armements en groupant, grosso modo, les Etats en catégorie : grandes puissances intéressées ou navales, moyennes puissances et petits Etats, et de prescrire que les premières réduiraient leurs forces armées de moitié, par exemple, dans tous leurs armements, les secondes d'un tiers et les dernières d'un quart.

La délégation allemande désirait qu'on prit comme modèles pour la réduction des armements des Etats, les clauses militaires imposées à l'Allemagne dans la partie V du traité de Versailles; elle proposa, par exemple, la suppression complète de l'aviation militaire.

La délégation chinoise proposa la suppression du service militaire obligatoire.

Enfin la délégation turque suggérait de fixer d'une manière arbitraire les besoins en armements d'une grande puissance et de niveler sur cette base, les armements de tous les grands Etats, et de stabiliser à leur situation actuelle les armements des autres Etats.

M. Massigli, au nom de la délégation française et M. Sato, au nom de la délégation japonaise, se chargèrent de la catégorie et de la réfutation des propositions précédentes. M. Massigli souligna surtout ce qu'il y aurait d'arbitraire dans les propositions soviétique et turque, et il fit remarquer que l'opposition d'un grand nombre des Etats au principe du contrôle placerait nécessairement la limitation générale des armements sur un plan tout autre que celui des clauses militaires du traité de paix, comme le suggérait la délégation allemande.

La première partie de la VI^e session de la Commission préparatoire du désarmement fut occupée par les discussions précédentes; on avait l'impression qu'il s'agissait plutôt « d'occuper le temps » de la Commission que d'avancer réellement le problème de la limitation des armements comme une solution pratique. La situation changea rapidement quand Lord Cushendun, représentant de l'Empire britannique,

et M. Gibson, représentant des Etats-Unis d'Amérique, décidèrent enfin de rompre leur silence.

B) *Déclarations de Lord Cushendun et de M. Gibson*

Lord Cushendun déclara le premier que la Grande-Bretagne, puissance avant tout navale, ne voulant pas faire obstacle à un accord possible en matière d'armement terrestre, se rallierait en ce qui concerne ces armements, à l'opinion de la majorité. La Grande-Bretagne renonça ainsi à s'opposer plus longtemps à la thèse jalousement défendue par le Gouvernement français et, appuyée par la majorité des autres Gouvernements européens et d'après laquelle les réserves militaires instruites et les matériels stockés devraient échapper à toute limitation relative aux armements terrestres. Cette question des réserves instruites et des matériels stockés fut, comme on le voit, la pierre d'achoppement sur laquelle se brisaient tous les efforts visant la limite des armements; en l'écartant, Lord Cushendun ouvrait la porte à l'entente dans ce domaine. La déclaration faite par M. Gibson au nom des Etats-Unis d'Amérique le 27 avril 1929 fut encore plus importante que la déclaration de la délégation britannique; il ne serait pas inutile d'en citer quelques passages.

« Pour les besoins de mon exposé, déclara M. Gibson, le problème du désarmement peut se diviser en deux parties : les armements terrestres et les armements navals. Pour ce qui est des armements terrestres, la délégation américaine sera en mesure, lorsque dans nos débats, nous arriverons à cette question, d'accepter à l'égard des pays primordiallement intéressés aux armements terrestres des concessions telles que, j'en suis persuadé, elles faciliteront sensiblement un accord entre ces pays. La défense de mon pays constitue essentiellement un problème d'ordre naval. Le Gouvernement américain n'a trouvé aucune raison de modifier son opinion, suivant laquelle la méthode la plus équitable et la plus pratique est celle de la limitation du tonnage par catégorie, méthode qui a reçu son application pratique et satisfaisante dans le Traité de Washington. Tout en nous rendant compte que cette méthode ne constitue pas un moyen

exact et scientifique de mesurer la force stratégique, nous avons néanmoins abouti à la conclusion que c'est là une méthode qui a l'avantage de la simplicité et qui laisse à chaque puissance la liberté d'utiliser son tonnage dans les limites de chaque catégorie suivant ses besoins particuliers.

La délégation américaine a fait valoir ce point de vue pendant toute la première lecture du projet de convention générale de limitation des armements arrêtés par la Commission préparatoire à sa 3^e session en mars-avril 1927. Mais, étant donné que certaines autres délégations ont déclaré ne pouvoir accepter notre base sans modification; mon Gouvernement a recherché dans les diverses méthodes qui ont été présentées une solution offrant la possibilité d'un compromis et susceptible d'être acceptée par tous. Au cours de sa 3^e session de la Commission préparatoire, la délégation française a présenté une méthode qui essayait de combiner ces propositions primitives concernant le tonnage global avec la méthode de tonnage par catégorie. C'est le fameux projet « transactionnel » présenté par M. Paul Boncour.

Dans l'espoir de faciliter un accord général, en ce qui concerne les armements navals, ajoutait M. Gibson, mon Gouvernement est disposé à accepter la disposition française comme base de discussion. Il considère naturellement comme entendu que cette décision implique un accord sur la méthode seule et non pas sur des tonnages quantitatifs quelconques, ou sur les pourcentages qui devront être effectivement transférés d'une catégorie à une autre. Il y aurait lieu de réserver pour les discuter à une Conférence finale, toute les propositions quantitatives de quelques Nations qu'elles fussent.

Après avoir attiré l'attention sur les modifications importantes récemment survenues dans la solution mondiale par conclusion du Pacte Briand-Kellogg de renonciation à la guerre, M. Gibson ajoutait : « J'ai eu récemment l'honneur de discuter longuement le problème général du désarmement avec le Président Hoover qui a toujours été un ardent avocat de la paix et de la bonne entente. Je suis en mesure de comprendre, peut-être aussi bien que quiconque, combien profonde est la conviction que le Pacte de renonciation à la guerre nous offre une occasion sans précédent de favoriser la

cause du désarmement et que cette occasion ne saurait être ajournée.

Parlant des armements navals, il déclarait : « Mon Gouvernement estime qu'il ne saurait y avoir de limitation complète et effective des armements que si cette limitation porte sur toutes les catégories de navires de guerre, y compris les croiseurs, les destroyers et les sous-marins... Il déclarait aussi que le Gouvernement américain est partisan, non pas seulement d'une limitation de forces navales, mais d'une réduction des forces : « Mon Gouvernement, disait-il, est prêt à accepter des chiffres peu élevés et je puis même dire, qu'il le désire vivement, car il croit essentiellement que les besoins d'ordre naval présentent un caractère relatif, c'est-à-dire que ce dont nous pouvons avoir besoin pour notre défense dépend principalement de l'importance des marines des autres pays... Mon Gouvernement ne saurait penser que la constitution et le maintien d'effectifs navals peuvent se justifier, sauf pour la raison qu'aucune puissance ne peut réduire ses forces, sinon d'une réduction générale. Demandons-nous, en toute conscience à qui sont destinés ces effectifs. Pour ce qui est des relations des puissances maritimes entre elles, ils ne sont pas nécessaires, même si l'on admet le danger de guerre, on pourrait se protéger contre ce danger en maintenant les effectifs respectifs à des niveaux plus élevés ». Rien de plus exact et déjà en 1849, Cobden, esprit éclairé, disait : « Il faut enseigner à nos Gouvernements ce petit problème arithmétique que si deux Nations en temps de paix ont un armement donné comme par exemple 6, elles ne seront pas relativement moins fortes en réduisant leurs armements à 3' ».

M. Gibson terminait son discours en faisant appel à tous les pays représentés dans la Commission préparatoire, afin qu'ils examinent de nouveau l'ensemble du problème dans l'espoir qu'ils trouveront dans la situation mondiale générale et dans l'obligation solennelle qu'ils ont contractée entre eux une nouvelle assurance quant à leur sécurité et qu'ils y puiseront la confiance nécessaire pour leur permettre de se passer des armements qui, jusqu'ici, ont paru si indispensables ».

C) *Importance des déclarations britannique
et américaine*

L'importance de la déclaration faite par M. Gibson au nom des Etats-Unis d'Amérique est indéniable. Certes, il ne s'agissait pas d'une solution concrète du problème du désarmement, est-il d'ailleurs possible de résoudre ce problème par une simple déclaration, quelque importante qu'elle soit ? Mais jusqu'ici, on se demandait quels armements on allait limiter et réduire. Comment allait-on faire cette limitation ou cette réduction ? Il s'agissait, en un mot, de la « méthode » à suivre ; or, pour cette question de méthode, question préliminaire mais difficile, on discutait, on se séparait de vue et tous les travaux du désarmement demeuraient en suspens. Cette question paraissait parfois comme insurmontable.

L'adhésion de la Grande république américaine à la thèse transactionnelle française en matière des armements navals, et son adhésion avec la Grande-Bretagne à l'opinion de la majorité en matière d'armements terrestres, en écartant, tout au moins en atténuant l'obstacle principal sur lequel avait buté jusqu'ici le problème du désarmement, ouvrent la porte à la réalisation pratique. La première étape dans la voie qui amène à la réduction ou à la liquidation des armements semble enfin être réalisée.

Et c'est en effet de cette déclaration de M. Gibson que sont sorties les négociations anglo-américaines et l'idée de la Conférence navale qui se réunit à Londres le 21 janvier 1930 et qui poursuit encore ses travaux.

Grâce à l'esprit de conciliation et de réalisation qu'apportaient les délégations anglo-saxonnes, la Commission préparatoire a pu se mettre résolument à l'œuvre. Elle reprit son examen de projet de convention de 1927 et discuta plusieurs des parties essentielles de ce projet et elle a pu régler à la fois, dans leur ensemble, la méthode à suivre en ce qui concerne la limitation des armements terrestres et aériens et à la demande des représentants des principales puissances intéressées, elle se sépare en ajournant l'examen de la question des armements navals afin de laisser le temps aux Gouverne-

ments intéressés d'arriver à un accord qui selon l'expression de la 10^e Assemblée de la Société des Nations, permettrait à la Commission préparatoire de réaliser une entente générale sur les méthodes à appliquer en matière de réduction et de limitation des armements navals. Mais il est entendu que ces Gouvernements devront informer le Président de la Commission de la marche de leurs négociations, de manière à lui permettre de convoquer la Commission en pleine connaissance de cause et dans le plus bref délai¹.

Section III. — La liquidation générale de la guerre et l'idée d'une fédération européenne

L'année 1929 restera avant tout l'année de liquidation de la guerre. L'œuvre de la liquidation de la guerre nous laisse entrevoir la réalisation prochaine d'une politique de solidarité et de coopération entre les peuples européens pour l'organisation de la paix. Cette liquidation de la guerre comportait, d'une part, la solution définitive du problème des réparations, et d'autre part, l'évacuation anticipée de la Rhénanie.

Les conventions officielles pour l'évacuation de la Rhénanie et la liquidation des réparations se sont ouvertes à Genève peu de temps après les débuts de la 9^e Assemblée et en marge de ces travaux, du 11 au 16 septembre 1928. Une première conversation a eu lieu le 11 septembre entre les représentants de la France et de la Belgique, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, du Japon et de l'Allemagne.

Le 16 septembre 1928, un communiqué était publié. En voici le texte :

« A la fin de la troisième conversation qu'ils ont eue, les représentants de l'Allemagne, de la Belgique, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et du Japon, ont constaté avec satisfaction les conditions amicales dans lesquelles ont été envisagées les importantes questions qui ont fait l'objet

1. Résumé mensuel de la S. D. N., 15 janvier 1930, p. 418-419.

de ces échanges de vues. L'accord s'est établi entre eux sur les points suivants :

« 1^o sur l'ouverture d'une négociation officielle relativement à la demande du Chancelier du Reich au sujet de l'évacuation anticipée de la Rhénanie.

« 2^o sur la nécessité d'un règlement complet et définitif du problème des réparations et de la constitution, pour atteindre ce but, d'une Commission d'experts financiers désignés par les six Gouvernements.

« 3^o sur le principe de la Constitution d'une Commission de constatation et de conciliation. La composition, le fonctionnement, l'objet et la durée de ladite Commission seront soumis à une négociation ultérieure entre les Gouvernements.

Ce texte précis et simple, autorisa l'espoir d'un règlement rhénan, d'un règlement des réparations, bref, d'une liquidation de la guerre. Le représentant de la France à Genève, M. Briand, faisait formellement remarquer que le règlement de la question des réparations demeurerait la condition préalable à l'ouverture des propositions sur les deux autres points. Ces principes posés à Genève le 16 septembre 1928, ont dominé les événements de l'année 1929.

Le plan Dawes n'avait apporté qu'une solution provisoire du problème des réparations; il avait laissé de côté certains points essentiels, tels que le nombre des annuités allemandes, il s'agit cette fois de régler définitivement et complètement ce problème.

Un Comité des experts, réunis à Paris, dès le mois de février 1929, sous la Présidence de M. Owen Young fut chargé d'élaborer les modalités de ce règlement. Après de longs et durs efforts, les travaux des experts aboutirent le 7 juin à la signature du « plan Young¹ ».

L'entente était faite entre les experts, mais il restait aux Gouvernements, d'une part à l'entériner, d'autre part à en préparer les modalités d'exécution.

La Conférence des Gouvernements se réunit au mois d'août 1929 à La Haye. La Conférence se divisa en deux

1. Voyez le texte intégral de ce document capital dans *l'Europe nouvelle* du 15 juin 1929.

Comités, l'un financier, l'autre politique; le premier s'occupait du plan Young, le deuxième étendra ses conséquences, c'est-à-dire l'évacuation anticipée de la Rhénanie et l'accroissement des garanties de sécurité par la constitution d'une Commission de constatation et de conciliation.

« Au Comité financier », l'obstination passionnée du Chancelier de l'Echiquier britannique, M. Snowden, risquait de ruiner l'œuvre si courageusement édiflée par le Comité des experts de Paris. Mais quand les délégués des différentes puissances se séparèrent, l'accord était fait, le plan Young était sauvé¹.

Pendant que la Conférence s'occupait des revendications obstinées de M. Snowden, M. Briand avait pris soin d'engager dès le début au « comité politique » les négociations sur « l'évacuation de la Rhénanie ». La question la plus difficile dans ce domaine était celle relative à la création d'une Commission de constatation et de conciliation spéciale pour la Rhénanie. Pour la France, il était tout naturel, au moment où elle s'apprêtait à évacuer par anticipation la région rhénane, de s'assurer que les autres garanties que lui donnait le traité de Versailles, notamment les articles 42 et 43 du celui-ci, relatifs à la démilitarisation de cette région, ne fussent pas entamées. Mais la presse allemande présentait la demande française à ce propos comme une aggravation des principes inscrits dans les accords de Locarno et dans le traité de Versailles lui-même. Grâce à la bonne volonté et l'esprit de conciliation de M. Briand et M. Stressmann les difficultés furent surmontées.

Il a été reconnu après examen contradictoire que les accords de Locarno donneraient les garanties nécessaires; la possibilité de les convoquer pour le règlement des litiges concernant la démilitarisation de la Rhénanie restait incontestable, et que par ailleurs le droit d'investigation prévu par l'article 213 du traité de Versailles est applicable en Rhénanie.

Dans ces conditions, constituer un organisme spécial apparaissait inutile, en cas de conflits, les Commissions franco-alle-

1. Les accords de La Haye ont été publiés dans *l'Europe nouvelle* du 19 octobre 1929.

mande et belgo-allemande des conventions de Locarno s'en saisiraient¹.

Une fois cette question de la création d'une Commission de constatation et de conciliation résolue, les discussions sur l'évaluation anticipée de la Rhénanie furent menées à bonne fin. Le Gouvernement français soumettait l'évacuation de la Rhénanie à la ratification et à la mise en exécution du plan Young.

« L'application du plan Young, écrit M. Paganon, en assurant la commercialisation des dettes allemandes comporte ces garanties et ces preuves de bonne volonté auxquelles, dès 1919, les Gouvernements alliés se déclaraient disposés à lier une telle évacuation. Aussi longtemps qu'un doute pourrait exister sur la bonne foi et la volonté de l'Allemagne d'exécuter ses engagements sous le traité de paix, la France était fondée à écarter l'hypothèse de l'abréviation du délai de l'occupation, mais devant les certitudes, la résistance de la France ne serait être expliquée ni par des motifs juridiques suffisants, ni par des considérations politiques² ».

La Conférence de La Haye a dû interrompre ses travaux à la fin du mois d'août 1929, parce que la plupart des participants devaient se rendre à l'Assemblée de Genève. Le succès de ses travaux, après tant de difficultés qui paraissaient à certains moments insurmontables, et qui menaçaient de détruire toute l'œuvre de la liquidation de la guerre fut une impression profonde. La liquidation générale de la guerre, si ardemment souhaitée par toute l'Europe qui a besoin de réparations, de stabilité et de reconstruction, était entrée dans sa phase décisive.

Certes, les débats de l'application du plan Young restaient à mettre au point et ce fut là l'œuvre d'une série de sous-comités: Comité des réparations orientales, Comité de liquidation du passé, etc.³, et surtout, de la seconde Conférence de

1. Voyez le rapport de M. Joseph Maganon, fait au nom de la Commission des finances de la Chambre des députés chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1930 (Affaires Etrangères).

2. *Ibid.*

3. L'un de ces Comités, celui de Baden-Baden a jeté les bases d'une institution nouvelle « La Banque des règlements internationaux ».

La Haye qui se réunit au début du mois de janvier 1930 ; mais, déjà à la fin d'août 1929, la tâche la plus ardue et la plus difficile était acceptée, et il ne restait en réalité qu'à conclure. Et, quand les hommes d'Etat se retrouvèrent à Genève au mois de septembre 1929 pour la dixième réunion ordinaire de l'Assemblée de la Société des Nations, ils envisagèrent avec optimisme la suite des pourparlers de La Haye¹.

L'œuvre de la liquidation de la guerre, en mettant fin aux obstacles qui entravaient jusqu'ici la solution du problème difficile des réparations et qui constituait un véritable instrument de discorde entre les vainqueurs et les vaincus de la Grande Guerre, en organisant surtout l'évacuation de la Rhénanie, symbole matériel de la guerre, qui maintenait entre l'Allemagne et la France un état de malaise, préparait le terrain au rétablissement des relations confiantes entre les puissances européennes. Elle restera pour l'Europe entière une date importante, mais elle ne doit, en aucune manière, être considérée comme une fin. Il importe que cette liquidation, en écartant les principaux obstacles à la confiance internationale, prépare la collaboration de tous les pays d'Europe pour la consolidation de la paix sur leur continent, tant de fois ravagé par de grandes guerres.

C'est ce sentiment qui a dû inspirer M. Briand, lorsqu'après la première Conférence de La Haye, au mois de septembre, il posa publiquement à Genève devant l'Assemblée de 1929 de la Société des Nations, l'idée d'une fédération européenne, ou des Etats-Unis d'Europe.

L'Assemblée de 1929, particulièrement solennelle, d'ailleurs, puisqu'elle marquait la 10^e année d'existence de la Société des Nations, restera sans doute dans la mémoire comme l'Assemblée de la « Fédération européenne ». Voici comment cette question fut posée :

1. L'organisation même de la deuxième Conférence de La Haye suffit à prouver les progrès qui ont été réalisés depuis que l'on s'est séparé à la fin du mois d'août 1929.

Il n'a pas paru nécessaire à la deuxième Conférence de maintenir une Commission politique; l'évacuation de la Rhénanie est déjà décidée, non seulement dans son principe, mais aussi dans son rythme. On a donc divisé les travaux d'après une autre méthode en quelque sorte géographique en deux Commissions; l'une s'occupe des réparations allemandes, la seconde des réparations orientales (*Le Temps*, 20 janvier 1930).

Le 5 septembre 1929, dans un discours de grande élévation d'esprit, M. Briand déclara : « Je pense qu'entre les peuples qui sont géographiquement groupés, comme les peuples d'Europe, il doit exister une sorte de lien fédéral. Ces peuples doivent avoir à tout instant la possibilité d'entrer en contact, de discuter de leurs intérêts communs, de prendre des résolutions communes. Ils doivent, en un mot, établir entre eux un lien de solidarité qui leur permette de faire face, au moment voulu, à des circonstances graves, si elles venaient à naître.

« C'est ce lien, Messieurs, que je voudrais m'efforcer de créer.

« Evidemment, l'association agira surtout dans le domaine économique : c'est la nécessité la plus pressante. Je crois qu'on peut, dans ce domaine, obtenir des succès mais je suis sûr aussi qu'au point de vue politique ou au point de vue social, le lien fédéral, sans toucher à la souveraineté d'aucune des nations qui pourraient faire partie d'une telle association, peut être bienfaisante. Et je me propose, pendant la durée de cette session, de prier ceux de mes collègues qui représentent ici les nations européennes de vouloir bien, officiellement, envisager cette suggestion et la proposer à l'étude de leurs gouvernements, pour dégager plus tard, pendant la prochaine assemblée peut-être, les possibilités de réalisation que je crois discerner ».

Le 9 septembre, M. Briand donna un déjeuner auquel assistèrent les ministres des Affaires étrangères, les premiers délégués des 27 nations européennes participant à la 10^e Assemblée de la S. D. N. A la fin de cette réunion, le Président du Conseil français développa les idées relatives à l'organisation de l'Europe qu'il avait esquissées devant l'Assemblée dans le discours précité du 5 septembre.

Après un échange de vues, les délégués présents déclarèrent à l'unanimité prendre acte de l'initiative du président du Conseil français et s'engagèrent à saisir leurs gouvernements de la question et à la mettre à l'étude et ils chargèrent M. Briand de rédiger à l'adresse des Gouvernements européens représentés à la Société des Nations un memorandum et d'instituer une consultation générale sur cette question.

Le président du Conseil français fut aussi prié de préparer un rapport résumant les avis formulés. Ce rapport sera discuté dans une nouvelle réunion qui aura lieu à Genève au cours de la 11^e Assemblée de la S. D. N. ¹.

On peut railler cette idée d'une « fédération européenne » ou des « Etats-Unis d'Europe », on peut la considérer comme une chimère, mais on ne peut pas nier qu'elle est actuellement à l'ordre du jour et qu'elle fait présentement le sujet d'étude non pas des poètes² mais des ministres et des hommes d'Etat. Jadis on considérait la Société des Nations comme une utopie, elle est aujourd'hui une réalité vivante; les « Etats-Unis d'Europe » pourraient être la réalisation de l'avenir, d'autant plus que le nationalisme économique excessif d'Etats européens d'une part et la politique protectionniste exagérée des Etats-Unis d'Amérique de l'autre, comporteraient pour l'Europe trop de risques pour ne pas songer au moins à son unification économique.

1. Voir *Communiqué officiel remis à la presse le 9 septembre 1929 dans l'Europe nouvelle* du 28 septembre 1929.

2. Il semble que l'expression « Etats-Unis d'Europe » fut inventée pour la première fois par Victor Hugo en 1851.

CONCLUSION

L'étude des travaux et des efforts accomplis dans le domaine de l'organisation de la sécurité internationale au cours de la période relativement très courte qui sépare l'heure actuelle de la fin de la Grande Guerre, montre que ces dix ou onze années n'ont pas eu lieu en vain. Malgré les échecs et les difficultés qui ont failli parfois décourager les hommes de bonne volonté, ces travaux et ces efforts ont apporté au monde entier un ensemble considérable de résultats évidents et incomparables dans l'histoire des Nations.

Est-ce à dire que le Temple de Janus est fermé pour toujours et que le problème de la «sécurité internationale» est définitivement résolu ? Personne n'oserait le prétendre; bien au contraire, il existe même à l'heure présente un certain nombre de germes de conflits futurs et qui, si on ne cherche pas à éliminer, risqueraient fort bien de menacer grandement la paix et la sécurité du monde. Quelques-uns de ces germes des conflits sont nés des traités de paix qui ont mis fin à la Grande Guerre, tel que la question des frontières germano-polonaises; d'autres existaient déjà avant la guerre, mais n'avaient commencé à prendre une tournure inquiétante qu'après celle-ci, c'est le cas de la question de l'océan Pacifique et de l'Extrême Orient, question autour de laquelle se heurtent les intérêts des trois plus grandes puissances navales : Grande-Bretagne, Etats-Unis et Japon. D'autre part, certaines puissances continuent à poursuivre une politique de prestige et ne répugnent pas à l'idée de s'agrandir même aux dépens d'autrui; la conquête condamnée par le droit positif (art. 10 du Pacte) ne l'est pas encore par la conscience, elle continue à hanter certains esprits. Les jalousies, les passions, les mépris, et les rivalités militaires et navales ne sont pas encore mortes; la Grande Guerre ne les a pas supprimés. Ceci explique que malgré 10 ans de paix et d'efforts, la sécurité n'est pas encore tout à fait établie.

Mais alors, où est le progrès dont on parle sans cesser ? Le voici : Tandis qu'antérieurement à 1914-1918, les peuples étaient sinon désarmés au moins très mal et très insuffisamment armés contre les dangers de guerres futures, aujourd'hui au contraire les instruments dont on peut se servir pour maintenir la paix sont nombreux. Le Pacte de la S. D. N. les accords de Locarno et le Pacte Briand-Kellogg sont autant de facteurs qui militent en faveur de la paix.

Certes, ces instruments sont loin d'être parfaits, le Pacte de la S. D. N. on le sait contient beaucoup de lacunes par où la guerre peut pénétrer, Locarno n'est qu'une solution régionale et le Pacte Briand-Kellogg manque de sanctions, mais malgré tout, ces instruments de paix et de sécurité existent, et il faut compter sur la pratique de chaque jour et surtout sur la volonté et l'esprit de coopération méthodique des peuples et des gouvernements pour remédier à leurs imperfections présentes et les développer.

Quand les fissures du pacte de la S. D. N. seront comblées, quand le système si heureusement inauguré à Locarno sera étendu à d'autres régions du monde où des dangers de guerre existent, lorsque des sanctions énergiques seront organisées contre quiconque utiliserait la guerre comme instrument de politique nationale, et quand, enfin, chaque Etat aurait l'assurance qu'il ne se trouverait pas seul devant l'agresseur éventuel, on pourra alors dire que la paix est solidement bâtie.

Œuvre impossible ? Nous ne le croyons pas, mais œuvre de longue haleine, qui connaîtra sans doute beaucoup d'échecs et qui ne sera pas celle d'une génération ou deux, mais de plusieurs.

Vu : le Doyen,
H. BERTHELEMY

Vu : le Président de la thèse,
A. DE LAPRADELLE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

- ADATCI et VISSCHER (Ch. de). — *Examen de l'organisation des Statuts de la S. D. N.* Rapport, Bruxelles, 1923.
- ALESSANDRI (Jean). — *Contribution à l'étude des blocus nouveaux.*
- ALVAREZ (Alej.). — *La V^e Conférence panaméricaine et la communication à l'Académie des Sciences morales et politiques* (novembre 1923).
- *La réforme du Pacte de la S. D. N. sur des bases continentales et régionales.* Rapport présenté à la V^e session de l'Union juridique internationale, juin 1926.
- *Rapport concernant l'étude critique du Pacte de la S. D. N.*, Paris, 1922.
- *Le Droit international américain. Son fondement, ses principes, sa nature*, 1910.
- ARCHIMBAUD (Léon). — *La Conférence de Washington.* Paris, 1923.
- BARTHOU (Louis). — *Le Traité de Paix.* Versailles, 1919. Paris, 1919.
- BARDOUX (Jacques). — *De Paris à Spa. La bataille diplomatique pour la Paix française.* Paris, 1921.
- BASDEVANT (Jules). — *Recueil des Traités et Conventions en vigueur entre la France et les Puissances étrangères.*
- BENNETT (Wheeler). — *Information on the Problem of security.*
- BAKER (P. J. Noel). — *The Genova Protocol for the pacific settlements of international disputes.* Londres, 1925.
- BIDOU (Henri). — Les conséquences militaires de la guerre. Front d'Occident, dans *Les Conséquences de la guerre.* Paris, 1921.
- BOURGEOIS (Emile). — *Manuel historique de Politique étrangère.* 4 vol. (9^e édition).
- BOIRGEOIS (Léon). — *L'Œuvre de la S. D. N. (1920-1923).* Paris, 1923.
- BRUNET (René). — *La S. D. N. et la France.* Paris, 1923.
- CASSIN (René). — La 5^e Assemblée de la S. D. N. et le Protocole de Genève. Paris, 1926 (extrait de l'Année politique).
- *L'organisation de la paix et la sécurité française.* Paris, 1926.
- CHOATE (Joseph H.). — *The two Hague Conferences.* Oxford, 1913.
- DESPAGNET (Frantz). — *Cours de Droit public international*, 3. vol. Paris, 1910.

- DUPUIS (Ch.). — *Le Droit des gens et les rapports des grandes Puissances avec les autres Etats avant le Pacte de la S. D. N.* Paris, 1921.
- *Le principe d'équilibre politique et le Concert européen.*
- *Les grands systèmes de politique internationale.* Cours professé à l'Institut des Hautes Etudes internationales. Paris (années 1927-28-29).
- DONNADIEU (Léonce). — *Essai sur la théorie de l'équilibre.* Paris, 1900.
- DURAS (Victor Hugo). — *La Paix par l'organisation internationale.* Paris, 1910.
- FABRE-LUCE (Alfred). — *La crise des Alliances. Essai sur les relations franco-britanniques depuis la signature de la paix.* Paris, 1922.
- *Locarno sans rêves.* Paris, 1927.
- FAUCHILLE (Paul). — *Le Traité de Droit international.* Paris, 1921-1925.
- FUNCK-BRENTANO et ALBERT SOREL. — *Précis de Droit des gens.* Paris, 1877.
- GÖELLNER (Olddar). — *La révision des traités sous le régime de la S. D. N.* Paris, 1925.
- GONSIOROWSKI (Miroslas). — *La S. D. N. et le problème de la paix.* 2 vol. Paris, 1927.
- HIGGINS (A. Pearce). — *Studies in international law.* Cambridge, 1928.
- HADJISIOS (D. N.). — *Les sanctions internationales de la S. D. N.* Paris, 1920.
- HOJER (Olof). — *La solution pacifique des litiges internationaux avant et depuis la S. D. N.* Paris, 1925.
- *La théorie de l'équilibre et le Droit des gens.* Paris, 1917.
- *Le Pacte de la S. D. N.* (préface de M. André Weiss). Paris, 1927.
- HANOTAUX (Gabriel). — *Le Traité de Versailles.*
- IDMAN (K. G.). — *Le Traité de garantie en Droit international.* Helsingfors, 1913.
- JOUHAUX (Léon). — *Le désarmement* (préface de Paul-Boncour). Paris, 1927.
- KULSKI (Ladislas). — *Le problème de la sécurité depuis le Pacte de la S. D. N. (1918-1926).* Paris, 1927.
- KOMARNICKI (T.). — *La question de l'intégrité territoriale (l'art. X du Pacte).* Paris, 1923.
- LA BRIÈRE (Yves de). — *La S. D. N. Essai historique et juridique.* Paris, 1918.
- LARNAUDE (Ferdinand). — *La S. D. N. Conférences à MM. les Officiers de l'Ecole supérieure de la Guerre (1920)*

- LE FUR (Louis). — La délimitation de la compétence de la S. D. N. (dans *Mélanges M. Hauriou*, 1929, p. 527-566).
- LE FUR (Louis) et CHKLAVER (Georges). — *Recueil de Droit international*. Paris, 1928.
- LAWRENCE (T. S.). — *The principles of international law*. London, 1910.
- LANSING (Robert). — *The Peace negotiations. A Personal narrative*.
- LAVALLAZ (de). — *Essai sur le désarmement et le Pacte de la S. D. N.* Paris, 1926.
- LAPRADELLE (A. G. de). — *La Conférence de la Paix* (de la Haye). La Haye, 18 mai-29 juillet 1899.
- *Cours de Doctorat*, 1925-26. *Cours du Droit des gens* professé à l'Institut des Hautes Etudes internationales (1928-1929).
- MARIN (Louis). — Les Accords de Locarno. Discours prononcés aux séances de la Chambre des Députés du 27 février et du 1^{er} mars 1926 (extrait du *Journal officiel*). Paris, 1926.
- MONTFORT (Henri de) et PIASECKI (Adam de). — *La France et la Pologne après Locarno*. Paris, 1926.
- MILENKOVITCH (Velyko M.). — *Le problème de la sécurité européenne. d'après les Accords de Locarno*. Paris, 1927.
- MONTLUC (R.). — L'Accord de Locarno. Extrait de la *Revue de Droit international des Sciences diplomatiques, politiques et sociales* (octobre-novembre 1925).
- NYS (Ernest). — *Les origines du Droit international*. Bruxelles et Paris, 1894.
- ORMESSON (Wladimir d'). — *Nos illusions sur l'Europe centrale*. Paris, 1922.
- *La confiance en Allemagne*. Paris, 1928.
- PERI (G.). — *Genève, Locarno, la S. D. N. et le Pacte de garantie* (préface de André Marty). Paris, Librairie de l'Humanité, 1926.
- PILLET (Antoine). — *Les Conventions de La Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907*. Paris, 1918.
- *Le Traité de paix de Versailles*. Conférences faites au Collège libre des Sciences sociales. Paris, 1920.
- POLLOCK (Frederick). — *The league of nations*. London, 1922.
- POLITIS (N.). — *La Justice internationale*. Paris, 1924.
- *Les nouvelles tendances du Droit international*. Paris, 1926.
- RIVIER (Alphonse). — *Principes du Droit des gens*, 2 vol. Paris 1896
- RECOULY (Raymond). — *Le Mémorial de Foch*. Paris, 1929.
- RÉMOND (Pierre). — *Le règlement pacifique des conflits internationaux par la S. D. N.* (1920-26). Paris, 1927.
- REDSLOB (Robert). — *Théorie de la S. D. N.* Paris, 1927.

- RENOUVIN. — *Cours d'histoire diplomatique*, professé à l'Institut des Hautes Etudes internationales. Paris, 1928-1929.
- RHEINBABEN (Freiherr von). — *Que vise l'Allemagne ?* Adaptation française par Siegfried Floch. Paris, 1928.
- SCELLE (Georges). — *Le Pacte des Nations et sa liaison avec les traités de paix*. Préface de Léon Bourgeois. Paris, 1919.
- *Une crise de la S. D. N. La réforme du Conseil et l'entrée de l'Allemagne à Genève*. Paris, 1927.
- SCOTT (J. B.). — *Les Conférences de la Paix de la Haye de 1899 et de 1907*. Traduction française par A. de Lapradelle. Paris, 1927.
- SIBERT (Marcel). — La question de la garantie et de la réduction des armements terrestres à la 4^e Assemblée de la S. D. N. (extrait de la *R. G. D. I. P.*). Paris, 1925.
- La sécurité internationale et les moyens proposés pour l'assurer de 1919 à 1925 (extrait de la *R. G. D. I. P.*). Paris, 1926.
- SLOWELL (J. T.). — *Le Pacte de Paris*. Traduit par Roger Gaucheron. Paris, 1930.
- STRUYCKEN (A. H.). — *La S. D. N. et l'intégrité territoriale*. Bibliotheca Visseriana, t. I, p. 91-157 (1923).
- SPAIGHT (J. M.). — *Pseudo-security*. London, Longmans, 1928.
- TARDIEU (André). — *La Paix*. Préface de Georges Clemenceau. Paris 1921.
- TIBAL (A.). — Cours professé à l'Institut des Hautes Etudes internationales (1926-1927).
- VISSCHER (Ch. de). — L'interprétation du Pacte au lendemain du différend italo-grec (extrait de la *R. D. I. L. C.*), 1924.
- VALMIGÈRE (Pierre). — *Et demain ? France, Allemagne et Pologne (Silésie et Dantzig)*. Paris, 1929.
- WEHBERG (Hans). — *Le Protocole de Genève. Recueil des cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, t. II, 1925.
- WILSON (Florence). — *The Origins of the league Covenant documentary history of its drafting*.
- WOLFERS (Arnold). — Germany's international position service Locarno (dans *Problemes of Peaci*), 1926.

REVUES ET AUTRES DOCUMENTS CONSULTÉS.

- La Revue générale de Droit international public* (R. G. D. I. P.).
- La Revue de Droit international et de Législation comparée* (R. D. I. L. C.).
- L'Europe Nouvelle*.
- La Revue des Sciences politiques*.
- L'Année politique*.

Documents relatifs aux négociations concernant les garanties de sécurité contre une agression de l'Allemagne. Ministère des Affaires Etrangères. Paris, 1924.

PACTE DE SÉCURITÉ I. Neuf pièces relatives à la proposition faite le 9 février 1925 par le Gouvernement allemand et à la réponse du Gouvernement français (Ministère des Affaires Etrangères. Paris, 1925).

PACTE DE SÉCURITÉ II. Documents signés ou paraphés à Locarno le 16 octobre 1925 (Ministère des Affaires Etrangères. Paris, 1925).

Pacte général de renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale. Trente pièces relatives à l'élaboration et la conclusion de traité signé à Paris le 27 août 1928 (Ministère des Aff. Etrangères. Paris, 1928).

Rapports présentés par M. Joseph Paganon au nom de la Commission des finances de la Chambre des députés pour les exercices 1927, 1928, 1929 et 1930.

SOCIÉTÉ DES NATIONS (S. D. N.)

Journal officiel.

Résumé mensuel des travaux.

Procès-verbaux des séances de l'Assemblée et du Conseil.

Rapports divers des Comités et des Commissions.

Brochures publiées par le Secrétariat (section d'Information) notamment :

Le Désarmement et l'Organisation de la Paix (mars 1928).

L'Année de la Société des Nations (oct. 1926-oct. 1927).

L'Année de la Société des Nations (oct. 1927-sept. 1928).

L'Année de la Société des Nations (sept. 1928-sept. 1929).

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	5
--------------------	---

INTRODUCTION

HISTORIQUE DU PROBLEME

Définition. — Qu'est-ce que la sécurité ?	7
<i>Section I.</i> — Position du problème	7
A) Antiquité	9
B) Moyen-âge	11
C) Temps modernes	14
<i>Section II.</i> — Systèmes successifs tendant à assurer la sécurité ...	15
A) Système de l'Equilibre	15
B) La Sainte-Alliance et le Concert européen	24
1. La Sainte-Alliance	27
2. Traité du 9 novembre 1815 : Institution du Concert européen	29
C) Système des Conférences internationales : les deux Conférences de la Paix	40
a) la Conférence de 1899	47
b) la Conférence de 1907	57
Conclusion. — Insuffisance des systèmes précédents. Nécessité de garanties nouvelles	65

PREMIERE PARTIE

APRES LA VICTOIRE

LES GARANTIES NOUVELLES DE LA SÉCURITÉ

Chapitre premier. — Les deux conceptions de la victoire	71
<i>Section I.</i> — Les deux conceptions de la Paix	72
a) la conception classique	72
b) la conception nouvelle	79
<i>Section II.</i> — Les deux conceptions de la sécurité	82
<i>Section III.</i> — La Conférence de la Paix	84
Chapitre II. — Les traités de paix et le problème de la sécurité	89
<i>Section I.</i> — L'Europe d'après guerre	89
<i>Section II.</i> — Les mesures spéciales du traité de Versailles	93
1. Le désarmement de l'Allemagne	93
2. La rive gauche du Rhin	99
a) occupation de la rive gauche du Rhin	107
b) démilitarisation de la rive gauche du Rhin	109
<i>Section III.</i> — Insuffisance des garanties et dangers de l'avenir ...	111
Chapitre III. — La sécurité par les Alliances	116
<i>Section I.</i> — Alliance franco-anglo-américaine	117

<i>Section II. — Alliance franco-belge</i>	122
<i>Section III. — Alliance franco-polonaise</i>	128
<i>Section IV. — Négociations en vue de la conclusion d'un pacte franco-britannique</i>	131
<i>Section V. — Alliance franco-tchéco-slovaque</i>	140
<i>Section VI. — Alliance de la Petite-Entente</i>	142
<i>Section VII. — Que penser de ces conventions et traités d'alliance ?</i>	147
Chapitre IV. — Le Pacte de la Société des Nations et le problème de la sécurité. Le Pacte et son rôle dans l'organisation de la sécurité	149
<i>Section I. — Examen préalable des litiges. Interdiction de recourir à la guerre dans certains cas</i>	153
I. Le principe : pas de guerre sans examen préalable des litiges.	153
II. Les formes diverses que peut revêtir l'examen préalable des litiges	156
1. Procédure politique	156
a) médiation	156
b) enquête et conciliation	158
2. Procédure juridictionnelle	161
a) arbitrage	161
b) règlement judiciaire	162
III. Le mécanisme du Pacte par la solution pacifique des conflits.	168
A) Tendances décentralisatrices des attributions du Conseil en matière de solution des conflits	172
B) Exceptions à la compétence du Conseil : article 15 al. 8.	180
IV. Les guerres illicites d'après le Pacte	185
<i>Section II. — Les sanctions du Pacte de la Société des Nations : article 16</i>	186
I. Importance du problème des sanctions	186
II. Projet français du 8 juin 1918	188
III. Les sanctions du Pacte	191
1. — <i>Sanctions économiques. Analyse de l'article 16 du Pacte</i> ...	193
A) dans quelles conditions y a-t-il lieu à sanctions ?	199
B) à qui appartient-il de décider s'il y a lieu à sanctions ? ..	204
C) à quel moment appliquer les sanctions et par qui les faire appliquer ?	208
a) à quel moment appliquer les sanctions ?	208
b) par qui les faire appliquer ?	209
D) comment appliquer les sanctions économiques ? Que valent ces mesures économiques	212
2. — <i>Sanctions militaires</i>	222
A) Leur caractère facultatif	222
B) Leur valeur	223
C) Exposé Léon Bourgeois	224
D) Sanctions militaires du projet français du 8 juin 1918 ...	226
E) Critique de l'idée d'une armée internationale	227
<i>Section III. — Garantie de l'intégrité territoriale : art. 10</i>	229
I. la garantie de l'intégrité territoriale et la conquête	231
II. les précédents du principe de la garantie de l'intégrité territoriale	235
A) le principe en Europe	236
B) le principe en Amérique	237
III. la théorie Wilsonienne	242
IV. l'article 10 du Pacte et l'attitude des Etats-Unis d'Amérique	244
V. l'amendement canadien	250
A) l'étude faite par la Commission des amendements	254
B) l'examen de la 2 ^e Assemblée, 1921	254
C) l'article 10 et la 3 ^e Assemblée, 1922	256
D) l'article 10 et la 4 ^e Assemblée, 1923	258

E) résolution interprétative de l'article 10.....	262
VI. l'attitude des Etats-Unis à l'égard de l'article 10.....	263
VII. analyse de l'article 10.....	264
A) quand y a-t-il lieu à la garantie de l'article 10 ?.....	265
B) qui est compétent pour décider qu'il y a lieu à garantie ?..	271
C) comment joue la garantie de l'article 10 ?	273
Section IV. — Le Pacte de la Société des Nations et le désarme-	
ment, article 8.....	277
I. ce qu'il faut entendre par désarmement.....	277
II. le problème du désarmement et la paix.....	277
III. les essais de limitation des armements dans le passé.....	282
IV. l'article 8 du Pacte.....	292
Section V. — Autres dispositions du Pacte et appréciation de	
celui-ci	296

DEUXIEME PARTIE

RECHERCHE D'UNE SOLUTION GENERALE DU PROBLEME DE LA SECURITE DANS LE CADRE DE LA SOCIETE DES NATIONS

LIAISON DU PROBLEME DE LA SECURITE ET DE CELUI DU DESARMEMENT

Chapitre premier. — Préparation d'un plan général de réduction et de	
 limitation des armements.....	305
Section I. — Création de la Commission permanente consultative	
et de la Commission temporaire mixte.....	305
Section II. — Premiers travaux de la Commission temporaire	
mixte	307
Section III. — La Conférence navale de Washington et les travaux	
de la C. T. M. en 1922.....	311
A) Conférence de Washington 1921-1922.....	311
a) genèse de la Conférence.....	311
b) ouverture de la Conférence. Son programme.....	312
c) traité de limitation des armements navals.....	314
d) appréciation du Traité naval de Washington.....	316
B) Travaux de la C. T. M. en 1922.....	317
a) projet de lord Esher.....	317
b) proposition de lord Robert Cecil.....	320
Section IV. — La 3 ^e Assemblée et la Résolution XIV.....	321
A) Discussion de la proposition Cecil.....	321
B) Pacte général ou Pactes particuliers.....	322
C) La Résolution XIV.....	323
Chapitre II. — Le traité d'Assistance mutuelle.....	329
Section I. — Préparation du Traité d'Assistance mutuelle.....	329
A) Projet Cecil	329
B) Projet Requin	333
Section II. — Projet de traité d'Assistance mutuelle.....	337
A) Analyse du projet d'assistance mutuelle	337
I. Le traité et le Pacte.....	337
II. Condamnation de la guerre d'agression.....	338
III. L'Assistance générale et les Assistances particulières.....	340
a) Assistance générale en cas d'agression — les sanctions —	
menaces d'agression	340
b) Assistances particulières	348
IV. Désarmement	354
B) Echec du Traité d'Assistance mutuelle.....	355

Chapitre III. — Le Protocole de Genève (1924)	359
<i>Section I. — La situation après l'échec du traité d'Assistance mutuelle</i>	359
<i>Section II. — Les débats sur l'arbitrage, la sécurité et le désarmement</i>	361
<i>Section III. — Le Protocole de Genève. — Ses principes. — Son objet</i>	370
I. Interdiction de la guerre d'agression.....	370
A) Définition de la guerre d'agression d'après le Protocole....	377
B) Guerres licites d'après le Protocole.....	379
1. Guerres défensives	379
2. Guerres de sanction.....	382
C) Guerres entre les Etats signataires et les Etats non-signataires du Protocole.....	383
II. Système de l'arbitrage obligatoire. Son fonctionnement....	385
A) Compétence obligatoire de la Cour permanente.....	386
B) Renforcement des procédures pacifiques du Pacte de la Société des Nations.....	392
1. Arbitrage obligatoire à la demande d'une seule des parties.	393
2. Refus de l'arbitrage par les deux parties.....	394
C) Rôle de l'Assemblée dans le Système du Protocole.....	394
D) Exécution de la sentence.....	396
E) Litiges non soumis au Système d'arbitrage du Protocole....	396
III. Détermination de l'agresseur.....	405
IV. Sanctions	412
V. Menaces d'agression. Menaces préventives. Articles 7-8 du Protocole	415
VI. Réduction des armements.....	418
<i>Section IV. — Echec du Protocole</i>	420

TROISIEME PARTIE

SOLUTION REGIONALE DU PROBLEME DE LA SECURITE

Chapitre premier. — La conception régionale	433
Chapitre II. — Les accords de Locarno	439
<i>Section I. — Les antécédents des accords de Locarno</i>	439
A) L'offre du chancelier Cuno, novembre 1922.....	439
B) L'occupation de la Ruhr.....	441
C) L'offre de M. Stresemann.....	442
D) Les intérêts britanniques.....	442
<i>Section II. — Le Mémoire allemand du 9 février 1925</i>	444
<i>Section III. — Les négociations franco-britanniques</i>	448
A) Le projet de réponse français.....	449
B) Note anglaise du 19 mai 1925 et réponse française.....	450
C) La lettre Chamberlain, 18 juin 1925.....	454
<i>Section IV. — La Conférence de Locarno</i>	455
<i>Section V. — Analyse des accords</i>	456
A) Accords relatifs aux frontières occidentales de l'Allemagne... 457	457
1. Le Pacte rhénan.....	457
2. Les Conventions d'arbitrage (germano-belge franco-alle.)..	475
a) conflits d'ordre juridique.....	476
b) conflits d'ordre politique.....	481
B) Accords relatifs aux frontières orientales de l'Allemagne....	487
1. Les conventions d'arbitrage (germano-polonaise, germano-tchéco-slovaque)	488
2. Les traités de garantie (franco-polonais, franco-tchéco-slov.)..	489

Section VI. — Appréciation des accords de Locarno.....	494
A) Influence de Locarno sur les rapports franco-allemands....	499
B) le rapport polono-allemand.....	504
Section VII. — Les accords de Locarno et le Pacte de la Société des Nations	506

QUATRIEME PARTIE

LE PROBLEME DE LA SECURITE APRES LOCARNO

Chapitre premier. — De Locarno au Pacte Briand-Kellogg.....	515
Section I. — Activité de l'Assemblée de 1925.....	515
Section II. — Travaux et résultats de l'année 1926.....	523
A) Travaux et résultats dans le domaine de l'arbitrage et de la conciliation	523
B) Travaux et résultats dans le domaine du renforcement des garanties du Pacte.....	525
1. Mesures propres à faciliter l'application de l'art. 11.....	526
2. Fonctionnement des organes de la S. D. N. en temps de crise..	528
3. Assistance financière aux Etats victimes d'une agression....	529
C) Travaux et résultats dans le domaine de la réduction des armements	530
1. La Commission préparatoire de la Conférence.....	530
2. Création de deux sous-commissions.....	538
3. Les projets Robert Cecil et Paul Boncour.....	541
4. Le projet transactionnel français.....	545
Section III. — La Conférence des trois puissances navales (juin-août 1927)	546
A) La genèse de la Conférence	546
B) Les difficultés préliminaires	546
C) Les principes des travaux de la Conférence	555
D) L'échec de la Conférence	559
Section IV. — La 8 ^e Assemblée de la Société des Nations.....	559
A) Les trois propositions : néerlandaise, française, allemande....	560
B) Texte de la résolution adoptée.....	561
C) Résolution polonaise : condamnation de la guerre d'agression..	564
Chapitre II. — Le Pacte Briand-Kellogg.....	565
Section I. — Le message Briand du 6 avril 1927. Son accueil en Amérique	565
Section II. — La note française du 5 janvier 1928.....	573
Section III. — Les difficultés des négociations franco-américaines	577
Section IV. — Signature et texte du Pacte.....	585
Section V. — Appréciation du Pacte Briand-Kellogg	587
A) Efforts précurseurs de limitation du droit absolu de recourir à la force.....	587
B) Domaine de l'application du Pacte Briand-Kellogg	590
C) Mise en harmonie du Pacte Briand-Kellogg avec le Pacte de la Société des Nations	592
D) Absence des sanctions dans le Pacte Briand-Kellogg.....	594
E) Réserves faites au Pacte Briand-Kellogg.....	596
1. La réserve britannique.....	596
2. Protestation de l'Egypte.....	598
3. Réserve américaine : doctrine de Monroe.....	599
F) Pacte Briand-Kellogg, trait d'union entre l'Europe et les Etats-Unis	599
Chapitre III. — Les efforts en matière d'arbitrage, de sécurité, de désarmement.....	602

<i>Section I. — Création et travaux du Comité d'arbitrage et de sécurité</i>	602
<i>A)</i> Création du Comité d'arbitrage et de sécurité.....	602
<i>B)</i> Travaux du Comité d'arbitrage et de sécurité.....	603
1. Mémoire Holsti sur l'arbitrage et la conciliation.....	170
2. Mémoire Politis sur les questions relatives à la sécurité ..	609
3. Mémoire Rutgers. Etude des art. 11-16 du Pacte de la Société des Nations.....	611
<i>C)</i> Critique des trois mémoires.....	617
<i>D)</i> Les traités et conventions « types » préparés par le Comité d'arbitrage et de sécurité.....	618
1. Résumé des conventions « types » par le règlement pacifique des différends internationaux.....	619
2. Modèles des Pactes de sécurité.....	622
<i>Section II. — Les travaux du Comité d'arbitrage et de sécurité devant la 9^e Assemblée (1928)</i>	625
<i>Section III. — Travaux et résultats nouveaux dans le domaine de la limitation des armements</i>	630
<i>A)</i> Les difficultés continuent.....	630
<i>B)</i> Le projet russe.....	631
<i>C)</i> L'état des travaux de la Commission préparatoire en 1928 ..	632
<i>D)</i> La 9 ^e Assemblée de la Société des Nations et le désarmement ..	635
<i>Section IV. — Le compromis naval franco-britannique</i>	641
<i>A)</i> La genèse	641
<i>B)</i> La stipulation du compromis.....	642
<i>C)</i> L'échec du compromis et ses conséquences.....	644
<i>Section V. — Le bilan des efforts précédents</i>	649
Chapitre IV. — L'année 1929 et l'œuvre de l'organisation de la paix	651
<i>Section I. — Le Progrès réalisé dans le domaine du règlement pacifique des différends internationaux</i>	651
<i>A)</i> L'entrée en vigueur de l'acte général d'arbitrage.....	651
<i>B)</i> L'adhésion à la juridiction obligatoire de la Cour permanente ..	652
<i>C)</i> L'adhésion des Etats-Unis d'Amérique aux statuts de la Cour et la réorganisation de celle-ci.....	654
<i>Section II. — Les résultats obtenus en matière de limitation des armements</i>	658
<i>A)</i> La sixième session de la Commission préparatoire du désarmement	658
<i>B)</i> Déclaration de lord Cushendun et de M. Gibson.....	660
<i>C)</i> Importance des déclarations britannique et américaine.....	663
<i>Section III. — La liquidation générale de la guerre, et l'idée d'une fédération européenne</i>	664
Conclusion	674

IMPRIMERIE J. BIÈRE
19-20-22, RUE DU PEUGUE
B O R D E A U X

1930
